С.А.Белановский

sbelan@yandex.ru

Отзыв на Стратегию 2018 – 2024 («Стратегию А. Кудрина»)

В преддверии президентских выборов 2018 г. В. Путин поручил А. Кудрину разработать новую Стратегию на период президентского срока с 2018 по 2024 г. Этот документ получил название «Стратегии 2018 – 2024». Документ не был опубликован и разрабатывался в обстановке строгой секретности. Автор этих строк имел некоторое отношение к его разработке, а именно провел ряд интервью и фокус-группу с крупными предпринимателями, благодаря чему получил доступ к тексту, близкому к окончательной версии документа.

Ознакомившись с документом, автор этих строк счел его крайне неудовлетворительным и даже позорным с профессиональной точки зрения. Свое мнение он обосновал в подробной записке, размещаемой ниже. Отзыв был передан разработчикам Стратегии, но, как можно понять, не повлиял на ее содержание.

Разумеется, текст Стратегии был получен автором под эмбарго, которое он выдерживал на протяжении 6 лет, равно как и текст своего отзыва. Сегодня в связи с кардинальным изменением политической остановки сохранение эмбарго утратило смысл.

Автор с глубоким сожалением констатирует, что с профессиональной точки зрения Стратегия 2018 - 2024 представляет собой крайне неудачный документ по многим основаниям сразу. Низкое качество документа, среди прочего, свидетельствует об интеллектуальном выгорании того состава экспертов, которые готовили предыдущие стратегии. Новой команды, к сожалению, не возникло.

Широко распространена точка зрения, что либеральный фланг российской общественной мысли был разгромлен после начала Спецоперации в Украине. Эта точка зрения справедлива, но с одной оговоркой: интеллектуальное выгорание произошло задолго до спецоперации.

Либеральная общественная мысль нужна России хотя бы для того, чтобы противостоять как хаотичной практике ручного управления, так и восстановлению тотального государственного управления над обществом и экономикой.

Трудно сказать, как и в каких формах восстановится российская либеральная школа. Но профессиональная несостоятельность разработчиков Стратегии 2018 – 2024 должна послужить уроком будущим либералам.

Ниже публикуется текст отзыва без каких-либо изменений. Текст Стратегии к нему подверстан.

Оглавление отзыва

Введение

О существенных недостатках Стратегии и нецелесообразности ее опубликования в существующем виде

«Стратегия 2018 – 2024», разработанная Фондом ЦСР, имеет существенные недостатки. Публикация Стратегии в таком виде нецелесообразна, поскольку ее опубликование вызовет шквал критики не только со стороны ее противников, но и со стороны «друзей», т.е. экспертов, близких по своим идейным и теоретическим взглядам. Этот процесс уже начался: канал РБК (а это идейно близкие люди) неоднократно высказывал скепсис в отношении Стратегии, опираясь на публичные высказывания А.Л. Кудрина. В результате у Стратегии может не остаться сторонников, и по репутации ее создателей будет нанесен непоправимый удар.

Вместе с тем, запрос на опубликование Стратегии реально существует, причем, как со стороны Заказчика (президента РФ), так и со стороны экспертного сообщества. Такой запрос неоднократно высказывался публично. Это ставит разработчиков Стратегии в сложное положение. Возникает дилемма: либо вообще воздержаться от публикации, невзирая на связанные с этим репутационные издержки, либо опубликовать Стратегию в кардинально переработанном виде (но это сложный и трудоемкий процесс, который невозможно реализовать быстро). Одна их целей данного Отзыва – помочь разработчикам Стратегии принять правильное решение.

О необходимости анализа недостатков Стратегии

Работа над Стратегией 2018 - 2024 началась в мае 2016 года с большими надеждами. Среди ее авторов бытовало мнение, что российская власть после девальвации рубля и осложнения международной обстановки осознала, наконец, необходимость проведения экономических и институциональных реформ, о которых на протяжении многих лет говорили либеральные экономисты. Несмотря на резкое ухудшение экономической обстановки в среде

либеральных реформаторов преобладали оптимистические настроения. Многие из них рассматривали сильную централизованную власть как фактор, необходимый для проведения реформ.

За прошедшее время (с мая 2016 г. по июль 2017 г.) в стране и в мире произошли значительные изменения. Автор данного Отзыва не ставит своей целью их перечислять и анализировать. Важно отметить главное. Эпоха президентства В.В.Путина подходит к концу. Об этом неоднократно публично заявлял и сам Путин. И хотя по закону срок его нового президентства продлится до 2024 г. (фактически он может закончиться раньше в силу тех или иных обстоятельств), вопрос о преемственности встанет на повестку дня практически сразу после выборов 2018 г. и в последующие годы начнет быстро актуализироваться. Следует отметить, что речь идет не только о персональном преемничестве, хотя это и очень важный аспект, но и о преемственности всей политической линии, в том числе и в области экономики.

Вопрос о преемственности в области политики неминуемо породит острые идейные дискуссии. Идейная стабильность прошлых лет в определенном смысле была иллюзорной, поскольку де-факто осуществлялась эклектичная политика, включавшая в себя элементы разных политических идей. Постановка вопроса о политической преемственности актуализирует эти разногласия и выведет их в публичную сферу. Страна вступит в период идейной и политической турбулентности. В этой ситуации все участники идейных споров встанут перед необходимостью заново изложить свои взгляды и предложения, причем, в максимально ясной и конкретной форме. И не только изложить, но и отстаивать их в острых публичных дискуссиях (к сожалению, навыки в этой области сегодня во многом утрачены).

Сказанное означает, что Стратегия 2018 – 2024 не является «концом российской идейной истории», а всего лишь этапом идейной борьбы, которая неизбежно обострится в самом ближайшем будущем.

Для успешного участия в этой борьбе необходимо учитывать накопленный опыт, в том числе и опыт собственных ошибок. В начале работы над Стратегией 2018 – 2024 такой анализ прошлых ошибок был проделан, и из него были сделаны определенные выводы. К сожалению, некоторые из этих выводов тоже оказались ошибочными, о чем подробно будет сказано ниже.

Если в отношении предыдущих стратегий «работа над ошибками» проводилась непосредственно перед новым циклом разработки стратегического документа, новая обстановка диктует необходимость начать такую работу прямо сейчас. Автор данного Отзыва ставит перед собой задачу инициировать процесс критического осмысления Стратегии 2018 – 2024 как этап подготовки к будущим разработкам, которые, возможно, окажутся востребованными уже в ближайшее время.

Автор Отзыва не претендует на абсолютную истину в оценке Стратегии. Напротив, многие его суждения могут быть субъективными. Поэтому автор Отзыва крайне заинтересован в серьезной экспертной дискуссии, направленной на разработку эффективного формата стратегического документа следующего поколения.

1. Стилистика Стратегии

1.1. Выбор стилистического формата документа

Экономические и политические реформы, проведенные в России в 90-е годы, были осуществлены в исторически короткие сроки. По этой причине государственные и общественные институты, возникшие к началу «нулевых» годов, были несовершенными и эклектичными. Значительная часть институтов советской эпохи не была модернизирована в соответствии с новыми требованиями. В связи с этим возникла необходимость в разработке стратегических документов, которые должны были сыграть роль дорожных карт в дальнейших институциональных преобразованиях.

Такие документы были созданы. В экспертной среде их принято называть «Стратегия 2010» и «Стратегия 2020».

По мере приближения обозначенных в Стратегиях сроков исполнения был проведен анализ их реализации. В целом результаты были неудовлетворительными. Формально эти Стратегии выполнялись на уровне 30 – 40%, что само по себе недостаточно. Однако главная проблема состояла в том, что многие положения Стратегий выполнялись фрагментарно и имитационно. В результате лишь незначительная часть важных положений Стратегий была полноценно реализована.

Для правильного понимания причин невыполнения названных Стратегий был проведен специальный опрос экспертов, принимавших участие в их разработке. В результате были выявлены две основные причины:

- обе Стратегии были написаны в жанре научно-аналитической монографии. Этот жанр имеет свои достоинства, но он непригоден для использования в качестве нормативного документа прямого действия;
- Стратегии не были в должной мере согласованы с ключевыми группами влияния, в том числе с руководителями ФОИВ, регионов, крупных госкорпораций. В результате указанные группы не были заинтересованы в реализации Стратегий, а в ряде случаев оказывали им противодействие.

На исходе «десятых» годов стала очевидной необходимость в создании нового стратегического документа, направленного на устранение сохраняющихся институциональных дисфункций, и в то же время пригодного для практического использования.

К сожалению, при написании новой Стратегии выводы экспертного опроса были истолкованы слишком буквально, что значительно снизило качество созданного документа и поставило под вопрос перспективы его исполнения.

1.2. Низкая коммуникационная доступность текста

Цель Стратегии 2018 – 2024 состоит в разработке комплекса мер, которые в совокупности приведут к ускорению экономического роста России с нынешних 1,6% до 4% в год. Задача эксперта, осуществляющего внешнее рецензирование, состоит в том, чтобы оценить, в какой мере описанный в Стратегии набор средств соответствует поставленным целям и может привести к достижению запланированных показателей.

К сожалению, решение этой экспертной задачи затруднено серьезными стилистическими недостатками текста. Говоря попросту, текст Стратегии плохо структурирован и плохо читается. Можно усомниться в том, что его полностью прочтут даже те лица, которые по должности обязаны это сделать. Несложно предсказать, что станет результатом такого прочтения: противники Стратегии будут выхватывать из текста наиболее неудачные фрагменты и на этой основе делать вывод о несостоятельности документа и создавшей его команды.

Любой документ, предназначенный для публичного прочтения, должен быть логически последовательным и легко читаться. Важность последнего часто недооценивается. Если авторы документа хотят, чтобы их текст был внимательно прочитан, им следует стремиться к логически упорядоченному изложению своих мыслей хорошим литературным языком.

Следует подчеркнуть, что плохая читаемость текста Стратегии связана не с профессиональной сложностью его содержания, а с неверными стилистическими решениями, принятыми авторами в самом начале работы. Эти решения не только снизили читаемость (коммуникационную доступность) текста, но и привели к изъянам в его логике.

Учитывая, что стилистические недостатки текста в значительной мере являются первопричиной прочих его недостатков, анализ Стратегии необходимо начать именно с них.

1.3. Смешение жанров (функциональных стилей) – главная проблема Стратегии

Одним из основных недостатков Стратегии является попытка совмещения в нем двух разных функциональных стилей: научно-аналитической монографии и нормативного документа. Этот недостаток повлек за собой появление многих других недостатков, как стилистических, так и содержательных.

Причина возникновения главного стилистического недостатка видится в следующем. Как уже говорилось, в ходе подготовки Стратегии 2018 – 2024 был проведен опрос участников разработки предыдущей стратегии (так называемой «Стратегии 2020») с целью выявления причин ее невыполнения. Среди главных причин эксперты указывали на то, что она не была приспособлена для прямого исполнения, поскольку ни юридически, ни по существу не являлась нормативным документом. Жанр Стратегий 2010 и 2020 можно определить, как научную или аналитическую монографию, выражающую точку зрения «либеральной» части экспертного сообщества.

По-видимому, разработчики новой стратегии решили учесть этот опыт, приняв два важных решения: во-первых, новый документ должен быть компактным по объему (это удалось лишь отчасти), во-вторых он должен стать документом прямого действия, пригодным для придания ему силы нормативного акта.

С сожалением следует констатировать, что попытка совмещения стиля научной монографии со стилем нормативного акта не привела к успеху. Получилось наоборот: документ утратил важные качества научно-аналитической монографии (связность текста, обоснованность каждого тезиса, отсутствие пропусков в логических цепях) и не приобрел качеств нормативного документа (возможности прямого применения на практике).

Изначальная цель достигнута не была: Стратегия 2018- 2024 не может быть использована в качестве нормативного

документа прямого действия. Вместе с тем раздробление текста на большое число пунктов при отсутствии текстовых и логических связок между ними привело к снижению содержательности и коммуникационной доступности документа.

Выход видится в том, чтобы отказаться от попыток совместить несовместимые жанры и разделить аналитическую и нормативную части Стратегии (по аналогии с устоявшейся практикой разделения проекта и пояснительной записки к нему). Такое предложение уже высказывалось ранее по результатам экспертного опроса, посвященного выполнению предыдущей стратегии. Аналитическая часть новой стратегии должна эволюционировать в сторону повышения связности и обоснованности текста, а нормативная – в сторону повышения конкретности (операциональности) формулировок.

1.4. Подмена нормативных предложений необоснованными планово-прогнозными цифрами

Либеральные экономисты никогда не отказывались от работы с цифровыми показателями и применения эконометрических моделей в тех сферах, где эти модели корректно работают. Однако их главным практическим продуктом всегда являлись не планово-прогнозные показатели, а институциональные предложения, могущие конкретизироваться в виде правовых актов.

В тексте Стратегии содержится много заслуживающих внимания нормативных предложений, сформулированных операционально, т.е. пригодных к принятию в качестве постановления. К сожалению, принцип операциональности выдерживается непоследовательно.

В Стратегии имеется большое количество плановых или прогнозных цифр, характеризующих будущее состояние страны и ее экономики в случае реализации предлагаемых мер. Эти цифры не только не имеют ясного обоснования в

тексте документа, но и вызывают сомнения в том, что такое обоснование вообще может существовать.

Главное ошибочное решение состоит в том, что в каждую часть, главу, параграф и даже в пункты параграфов включен подраздел с названием «*Результаты».* Последние описаны в основном в виде ни на чем не основанных плановых или прогнозируемых цифр, причем нигде даже не оговаривается, в каких случаях речь идет о директивных планах, а в каких – о прогнозах.

С нашей точки зрения, настойчивость повторения рубрики «Результаты» сама по себе является стилистической ошибкой. Бросающаяся в глаза необоснованность большинства цифр усугубляет эту ошибку и снижает доверие к тексту.

Насколько можно понять, указанные цифры появились в Стратегии в результате подражания плановым документам советской эпохи и стилистике нормативного документа. Однако даже в советскую эпоху планы не были абсолютно произвольными: они опирались либо на математические расчеты мощностей и ресурсных ограничений, либо экстраполировались методом «от достигнутого», причем темп экстраполяции был умеренным. Приступы волюнтаризма с принятием произвольных цифр в качестве планов экономического и социального развития закончились вместе с эпохой Н.Хрущева.

Важно отметить, что в советское время плановые показатели поддерживались определенным механизмом, а именно аппаратом государственного насилия, что в какой-то мере способствовало их реализации, хотя бы только на бумаге.

К сожалению, текст Стратегии изобилует цифрами, которые нельзя назвать иначе, как волюнтаристическими, т.е. не подкрепленными алгоритмами расчетов и механизмами их достижения. Нижеследующие примеры иллюстрируют эту констатацию.

- *«Рост производительности труда в экономике Российской Федерации более, чем на 30% за период с 2016 до 2024 года»* - в

государственной плановой экономике такое высказывание могло быть логически корректным, но применительно к рыночной это в лучшем случае прогноз, основанный на непонятной методологии. Возникает сомнение, была ли использована какая-либо методология вообще. Анализируемое высказывание появляется в тесте Стратегии трижды, что само по себе является стилистическим нарушением.

- *«Доля граждан, считающих, что они в полной или значительной мере несут ответственность за происходящее в стране, повысится с 11% до 40%»* - не существует методологии, позволяющей спрогнозировать этот показатель. Корректным могло бы быть следующее утверждение: предлагаемый комплекс мер повысит долю людей, считающих, что они несут ответственность за происходящее в стране. В настоящее время их доля недопустимо низка – 11%. Анализируемое высказывание появляется в тексте Стратегии, как минимум, дважды.

- *«Динамика въездного туризма перейдет от ежегодного падения к росту на уровне 15 % в год»* - можно предположить, что это прогноз Ростуризма, который реально ни на чем не основан. В России таких прогнозов продуцируется много. Включение их в Стратегию подрывает доверие к ней. Возможно, следовало бы поставить вопрос о том, нужна ли вообще государству такая структура, как Ростуризм, если на рынке действуют частные операторы.
- *Подъем России в рейтинге Doing Business по показателю международной торговли со 140-го до 60-го места в 2024 г*. – корректным было бы высказывание, что предлагаемые в Стратегии меры приведут к значительному подъему рейтинга России.

- *Прирост доли машин и оборудования в российском экспорте с 8,3 % в 2016 году до 13 % в 2024 году* – сомнительно, что может существовать методология для такого прогноза, особенно применительно к рыночной экономике.
- *Рост числа охраняемых результатов в рамках приоритетов научно-технологического развития в 2,3 раза, лицензионных соглашений - в 10* раз – непонятна методология получения цифр. Особенно это касается цифры 2,3 – откуда такая точность?
- *Увеличение общего числа зарегистрированных и действующих в системе высшего профессионального образования Российской Федерации малых инновационных предприятий с 2,6 до 60 тыс. ед.* – фраза логически корректна в том смысле, что соответствующим государственным органам можно отдать приказ выдать 60 тыс. лицензий. Однако, что именно они будут удостоверять и каков будет уровень доверия к ним, остается неясным.

- *Доля населения, демонстрирующая доверие к некоммерческим организациям, вырастет с 66 % в 2017 г. до 70 % в 2024 г.* – вновь непонятна методология прогноза. Вызывает сомнения и исходная цифра. Она достоверна в том смысле, что отражает распределение мнений опрошенных. Но респонденты не осведомлены, что большинство НКО – это центры по обналичиванию и воровству государственных (муниципальных) денег. Впрочем, это относится и к большинству НКО, получающих деньги из-за границы (ныне иностранных агентов).

- *Снижение административных барьеров и усиление самостоятельности (образовательных учреждений) приведут к повышению эффективности системы (образования) на 15%* - измерение эффективности системы образования с методической точки зрения - сложная и неоднозначная вещь. Поэтому необходимо было указать, с каких методических позиций будет осуществляться это измерение. Цифра 15% сама по себе выглядит волюнтаристической, а в условиях методической неясности измерения эффективности образования тем более.

Справедливости ради надо сказать, что за некоторыми цифрами все же стоит (или может стоять) какая-то методология. Например:

- *Ввод не менее 5 тыс. км скоростных автомобильных дорог (категория 1а и 1б).* - Трудно сказать, насколько реалистична сама цифра, но поскольку строительством дорог занимается государство, и оно же выделяет/привлекает для этого средства, оно может планировать вводы дорожных объектов.
- *Тюремное население к 2024 году снизится с 627,7 тыс. человек до 514–564 тыс. человек.* - Если эта оценка основана на статистике судебных приговоров и на предлагаемых изменениях в уголовном законодательстве, то прогнозная оценка возможна. К сожалению, неясно, получена эта цифра путем расчетов или просто волевым порядком.

В Стратегии есть много высказываний, операциональных по своему содержанию, и при этом не привязанных к цифрам. Такие утверждения вполне корректны. Если текст Стратегии будет дорабатываться, необходимо заменить необоснованные цифровые утверждения формулировками в терминах государственных действий. При этом соответствующие фразы целесообразно писать не в изъявительном, а в повелительном наклонении.

- *Количество действующих против России политически мотивированных торгово-инвестиционных ограничений радикально сократится к 2024 г.;* - формулировка корректная, хотя следовало бы написать «радикально сократить» или «работать над радикальным сокращением».
- *Срок выпуска товаров из таможни сократится до минут*; - следовало бы написать «сократить» или «принять меры к сокращению».

Цифровые показатели могут быть включены в стратегию в том случае, если за ними стоят конкретные намерения государства, а планируемые действия входят в его компетенцию. Например:

- *Количество контролирующих функций государства на федеральном уровне уменьшится со 150 до 50, а общее количество проверок — с 2 млн до 1 млн в год.*

Трудно сказать, почему в этом примере выбраны именно эти, а не иные контрольные цифры, но, по крайней мере, государство может приять такое решение, издав соответствующий указ и контролируя исполнение.

Подводя итог, следует сделать вывод о том, что Стратегия нуждается коренной чистке от необоснованных цифровых показателей. Содержательные мысли, неудачно выраженные с помощью контрольных цифр, следует переводить в словесную форму. Сохранить следует лишь те цифры, за которыми стоит реальное методическое основание. Назойливую рубрику «Результаты» следует исключить из разделов и подразделов, сохранив лишь для текста Стратегии в целом.

1.5. Мажорная стилистика Стратегии

Авторы Стратегии злоупотребляют мажорной тональностью текста, элементами торжественного красноречия, уместными в проповеди или на митинге, но неуместными в аналитическом или плановом документе. Торжественное красноречие по определению ориентировано на

единомышленников, изначально разделяющих слова и чувства автора и дающее им эмоциональный заряд. Оно не предназначено для убеждения, основанного на аргументах.

Такие выражения, как «Продовольствие для России и мира», «Города для жизни», «Успешные регионы сильной федерации», а также постоянно встречающееся высказывание «мы перейдем к…» в какой-то мере затушевывают содержательные вопросы торжественностью риторики. Между тем, даже те читатели Стратегии, которые являются идейными единомышленниками, ищут в ней не торжественного провозглашения известных им истин, а новых аргументов и поворотов темы, подкрепляющих и развивающих их профессиональную позицию.

1.6. Стилистические ошибки на уровне фраз

Один из стилистических недостатков Стратегии состоит в том, что ее текст, по-видимому, не прошел редакторскую вычитку и содержит довольно много стилистических ошибок на уровне построения фраз.

Автор Отзыва не ставил своей целью собрать большое количество примеров стилистических ошибок. Ограничимся тремя примерами, поясняющими, что имеется в виду.

Первый пример - выражение «достигать показатели». Ошибка состоит в том, что достигаются не показатели, а контрольные значения показателей.

Второй пример: «совершенствование налогового администрирования за счет повышения собираемости налогов». По-видимому, автор этой фразы хотел сказать: «повышение собираемости налогов за счет совершенствования налогового администрирования». Неумышленные ошибки такого рода может допустить любой автор, но перед окончательной сдачей текста все они должны быть устранены.

Третий пример: во введении говорится о реализации в рамках Стратегии 14 инициатив, а в тексте эти инициативы

именуются проектами. От читателя требуется определенное усилие, чтобы осознать тождество значения слов «инициативы» и «проекты». Для проверки правильности этого предположения приходится подсчитать, что текст Стратегии состоит из 14 глав, которые, очевидно, и являются «инициативами».

Некорректное употребление слов или построение фраз не является фундаментальным недостатком. Он легко устраним, но сделать это необходимо, поскольку очевидные стилистические недочеты воспринимаются, как неуважение к читателю, снижают доверие к документу и к его авторам. К окончательной вычитке документа следует привлечь хорошего литературного редактора.

2. Концепция Стратегии

2.1. Отсутствие идейной декларации

Любой аналитический текст должен с самого начала разъяснить читателю, с каких концептуальных позиций авторы намерены дать ответ на поставленные ими вопросы. Другими словами, авторы должны объяснить читателю, «кто мы есть и за что мы стоим» (выражение Давида Самойлова).

Идейная декларация, определяющая концептуальную позицию авторов, необходима для логического упорядочения документа, расстановки приоритетов и выработки критериев релевантности предлагаемых мер. При отсутствии таких критериев предлагаемые меры лишаются общего основания и становятся мерами ad hoc. Документ, созданный по принципу ad hoc, утрачивает свойства стратегии и превращается в список мер, состав которых можно произвольно менять.

Идейная декларация должна отражать ключевую идею, с позиций которой авторы формируют свои предложения. Можно предположить, что отсутствие такой декларации связано со стремлением авторов соблюдать «политкорректность» и не обострять политические противоречия. Такая позиция правомерна, но она не

означает, что идейная декларация становится ненужной или невозможной.

Поскольку авторы Стратегии в своем идейном анамнезе являются либеральными экономистами, можно ожидать, что основные идеи Стратегии связаны с этими экономическими взглядами. Этого, кстати, ожидает от них и экспертное сообщество.

Ключевой идеей либеральной экономической теории был и остается тезис о том, что слабый экономический рост, «ловушка бедности» и другие сопряженные с ними проблемы являются следствием плохо функционирующей системы государственных институтов и чрезмерного расширения их полномочий.

Отсюда следует вывод, который вряд ли кто-то будет оспаривать: для успешного развития страны нужно кардинально улучшить качество работы государственных институтов. Именно этот тезис выдвинул на первый план А.Л.Кудрин в своем выступлении на Гайдаровском форуме (2017 г.). Он ни у кого не вызвал никаких возражений.

К сожалению, в тексте Стратегии этот тезис не был ясно продекларирован и размылся в тексте. Между тем, идейная декларация является необходимой основой для дальнейшего структурирования текста. Отсутствие декларации ведет к идейному и смысловому размыванию текста.

2.2. «Умеренный либерализм» - неявная идеология Стратегии

В одном из своих публичных выступлений А.Л.Кудрин позиционировал себя, как умеренного либерала. По-видимому, такой либерализм и является идейной основой Стратегии. К сожалению, не прозвучал ответ на вопрос: «Что такое умеренный либерализм?».

Очевидно, это компромиссный вариант либерализма. Однако компромисс может трактоваться двояко: как политический и как теоретико-идеологический. Создается впечатление, что

авторы Стратегии сосредоточились в основном первой версии компромисса и не сконцентрировали внимание на втором.

К числу фундаментальных вопросов, в отношении которых умеренный либерализм должен позиционировать себя в сравнении с радикальным либерализмом и другими учениями, относятся:

- Где и почему должна проходить граница между государством и не-государством (бизнесом и обществом)? Другая формулировка этого же вопроса: какие функции следует оставить за государством и какие передать различным саморегулирующимся механизмам, в том числе рынку?
- Что делать с «ресурсным проклятием»? Как следует и как не следует тратить средства, аккумулируемые государством? Для России этот вопрос является ключевым.
- Умеренный либерализм должен, по-видимому, включать в себя элементы социализма. Какие, в какой форме, в каком объеме?

Отсутствие концептуальной ясности по этим вопросам привело к появлению в Стратегии множества некорректных высказываний, в том числе на уровне фраз. Примером такого некорректного высказывания является широко известный и воспроизведенный в Стратегии тезис о необходимости повышения производительности труда в российской экономике.

В государственной плановой экономике такая плановая задача не всегда выполнялась и зачастую выполнялась фиктивно, но с формальной точки зрения она была правомерной, поскольку вся экономика была государственной. Применительно к экономике современной России такое высказывание в лучшем может быть отнесено только к сектору, контролируемому государством, однако этот момент нигде не оговаривается. Ниже будут приведены и другие примеры.

Отсутствие ясной идейной позиции ведет к нарушениям логики как в макроструктуре, так и в микроструктуре текста. Недостаточно четкое упорядочение придает ему свойство, именуемое рыхлостью.

2.3. Подмена либеральной идеи технократической

Как известно, в конце 80-х и в 90-е годы среди российских реформаторов преобладали радикальные либеральные (либертарианские) идеи. Позднее произошел сдвиг в сторону «умеренного либерализма». Но в самые последние годы произошла внезапная и плохо осознаваемая трансформация: бывшие либеральные реформаторы превратились с технократов. Особенно ярко это видно по изменившейся риторике Г.Грефа.

Подмена либеральной идеи технократической кардинально меняет реформистскую повестку и идейный расклад сил. Президент В.Путин и правительство РФ сами «заболели» цифровой экономикой. В результате отпала необходимость кого-либо убеждать. Инициатива перехвачена, технократическая идея утратила новизну. После появления Виталика Бутерина с его программой цифрового государства либеральным экономистам уже нечего делать на этой идейной поляне.

Это не означает, что либеральным экономистам нечем заняться. Оцифровать можно любые законы, в том числе и нелепые, и тоталитарные. На фокус-группе с предпринимателями, проведенной в СПб, прямо прозвучало: «В последние годы контроль за неадекватными законами усилился, и в этом смысле ситуация стала хуже». Проблема качества госуправления не исчезает с наступлением цифровой революции. Возможно, она становится еще более актуальной. Именно эту тему надо обсуждать с адептами технократического развития.

Примером возможного вектора развития цифровых платформ является китайская программа оцифровывания государства и

общества. Российским законодателям этот путь, по-видимому, нравится. Либеральным экономистам предстоит выработать свою позицию в отношении подобного варианта развития цифровой экономики.

2.4. Результат: утрата концептуальной ясности

Наряду экономическими, военными и прочими материальными вызовами существуют идейные вызовы, состав которых постоянно меняется. Существует выражение, что военные обычно готовятся к предыдущей войне. К сожалению, это часто бывает свойственно не только военным, но и экономистам. В прошлые десятилетия либеральные экономисты были хорошо подготовлены к идейным вызовам XX века, таким, как инфляционистские и планово-государственные подходы.

Сегодня состав идеологических вызовов меняется. Наиболее очевидным является технократический тренд. Модернизируются также инфляционистские и государственнические подходы. Меняется и объект споров – экономика и общество.

Стратегия, возможно, не является форматом, предназначенным для теоретических дискуссий, но отсутствие ясной позиции просматривается во многих высказываниях, не столько устраняющих, сколько камуфлирующих неясность по фундаментальным вопросам.

3. Формальная структура и логика Стратегии

3.1. Логика расположения частей Стратегии

В риторике существует так называемый принцип выдвижения, который гласит: в тексте на передний план должно быть выдвинуто самое важное (М.Ломоносов: «О золоте прежде, чем о других металлах»).

Поскольку Стратегия написана либеральными экономистами (а именно так ее авторы позиционированы в экспертной среде), читатель вправе ожидать, что они прежде всего будут работать в той области, где реально сильны. Их сильной стороной всегда были вопросы, связанные с эффективностью государственных институтов, взаимодействием этих институтов с бизнесом и обществом. Следовательно, читатель вправе ожидать, что именно эта тема будет выдвинута на первый план и ей будет уделено первостепенное внимание.

Во введении к Стратегии сказано, что она подразумевает три равнозначных и взаимосвязанных приоритета – технологическое развитие, развитие человеческого потенциала и современное государство. Хотя идея технологического развития объявлена равнозначной с развитием человеческого капитала и созданием современного государства, но в оглавлении и тексте документа технологическое развитие выдвинуто на первый план. Формальное расположение частей Стратегии отражает кардинальный отход от либеральной идеи даже в ее умеренном варианте. Если судить по названию заголовков, на первое место выдвинуты технократические идеи, на второе – социалистические, и лишь на третье институциональные.

Если авторы в ходе работы отошли от либеральной идеи и выстроили какую-то иную идейную конфигурацию, об этом следовало с самого начала сообщить читателю (см. «Идейная декларация»).

3.2. Несоответствие заголовков содержанию смысловых частей

Стратегия 2018 – 2024 имеет трехуровневую структуру заголовков, которые могут быть обозначены, как часть, глава и параграф. Внутри параграфов текст делится на пункты и подпункты.

Правила построения сложных текстов гласят, что нижестоящие заголовки должны по своему смыслу

соответствовать заголовку более высокого уровня и вместе с тем исчерпывающе раскрывать заявленную тему.

В учебниках по литературной стилистике указывается, что построение рубрикации должно соответствовать общеизвестным правилам логического деления понятий: единству основания, полноте, взаимоисключаемости, соразмерности. К сожалению, в Стратегии эти принципы не всегда соблюдаются. Особенно это касается первой части, озаглавленной «Технологическое развитие». Эта часть написана непоследовательно. Многие главы этой части по смыслу не подпадают под ее заголовок.

Рассматриваемая часть включает в себя пять глав, из которых только глава 1.2. «Новый этап технологической революции» и отчасти глава 1.1. «Ключевые позиции в новой глобализации» соответствует названию части. Прочие главы, а именно «Пространство для инициативы», «Продовольствие для России и мира», «Интегрированная транспортная система» и формально, и по существу не относятся к теме «Технологическое развитие». Налицо смешение инновационного, институционального и отраслевого оснований при формировании глав.

Так, глава «Пространство для инициативы» должна быть частью гипотетического раздела «Институциональные условия ведения бизнеса», «Продовольствие для России и бизнеса» - по-видимому, частью раздела «Приоритеты развития отраслей» (если такая тема вообще уместна в данной Стратегии), «Интегрированная транспортная система» - частью раздела «Развитие инфраструктуры».

Если взять в качестве примера главу «Интегрированная транспортная система», непонятно, почему в Стратегию включена только транспортная инфраструктура, но не включена инфраструктура связи, энергетическая инфраструктура и т.д. Возможно, для этого есть какие-то содержательные причины, но их следовало разъяснить. В любом случае данную главу следовало бы включить в раздел, составной частью которого она должна быть (например,

«Развитие ключевых отраслей, создающих “узкие места” в экономике»).

Если уж в Стратегии появились отраслевые разделы «Продовольствие для России и мира» (фактически - «Сельское хозяйство», традиционная рубрика советских и российских плановых документов) и «Интегрированная транспортная система» (т.е. отраслевой раздел «Транспорт»), то непонятно, почему отсутствует раздел «Промышленность», а в его составе подраздел «Машиностроение». О необходимости развития машиностроения, в том числе экспортного потенциала этой отрасли, говорил даже В.В.Путин.

Структура второй и третьей части («Человеческий капитал» и «Современное государство») вызывают меньше вопросов с точки зрения их формального соответствия основному названию, но все же социальное обеспечение пенсионеров при всей важности этой задачи трудно отнести к развитию человеческого капитала, а гуманизация мест заключения, опять же при всей важности этой проблемы – к обеспечению безопасности государства.

Понятие безопасности, применяемое одновременно как к военной безопасности, так и проблемам внутренней правоохранительной деятельности, утрачивает свойства родового понятия и становится омонимом, объединяющим под одним заголовком разные понятия и принципиально разные государственные институты.

Глава «Устойчивая макроэкономика, финансовая и бюджетная система», отражающая ключевые компетенции авторов, помещена в Стратегии на самое последнее место, что выглядит, как нонсенс. Особенно странно выглядит размещение этой главы непосредственно после параграфа, посвященного гуманизации мест заключения.

3.3. Приоритет транспорта и сельского хозяйства?

У читателя первой части Стратегии, помимо других вопросов, неизбежно возникает вопрос о том, почему из всех отраслей экономики только сельское хозяйство и транспорт удостоились чести рассмотрения в виде отдельных глав, тогда как прочие отрасли и их проблемы бессистемно упоминаются в тексте Стратегии в самых разных контекстах.

В первой части объяснение этому факту отсутствует. Частичный ответ на эти вопросы содержатся лишь в последней главе третьей части Стратегии «Устойчивая макроэкономика, финансовая и бюджетная система», в которой приведена таблица, из которой следует, что транспортная система и сельское хозяйство являются наиболее крупными получателями бюджетных средств в составе расходов на национальную экономику.

Таблица 1. Расходы на национальную экономику, % к ВВП

	2017	2018	2019	2020	2024	**2024 к 2017**
Национальная экономика	4,4	4,6	4,6	4,6	4,6	**0,2**
в т.ч.: Сельское хозяйство	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	**0,0**
Дорожное хозяйство	1,4	1,6	1,7	1,8	2,0	**0,6**
Транспорт	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	**0,2**
Прочие отрасли	1,8	1,6	1,6	1,4	1,2	**- 0,6**

В отношении транспортной инфраструктуры сказано также, что Стратегия предполагает «осуществление бюджетного маневра в пользу увеличения инвестиций в человеческий капитал и транспортную инфраструктуру». Отсюда становится понятно, что транспортная система выделена в особый приоритет. О причинах сохранения сельским хозяйством особого приоритета и доли финансирования ничего не сказано.

Бюджетное финансирование других отраслей экономики, включая промышленность, за период 2017 – 2024 гг. предполагается сократить на 0,6% ВВП.

Описанный выше бюджетный маневр, возможно, отражает профессиональные взгляды авторов Стратегии. В таком качестве они не являются объектом критики. Возражение вызывает лишь отсутствие объяснения причин, по которым названным отраслям отдан приоритет как распределении бюджетного финансирования, так и в тексте Стратегии, поскольку именно им (и только им) посвящены отдельные специальные отраслевые главы в части «Технологическое развитие».

3.4. Неявная роль промышленности

Выше была предпринята попытка понять логику авторов Стратегии в том, что которая касается причин появления в первой части Стратегии глав, посвященных сельскому хозяйству и транспорту. Но у читателя сразу возникает вопрос, почему из рассмотрения исключены другие отрасли экономики, в первую очередь промышленность, особенно инновационная.

Частичный ответ на этот вопрос дает внимательное изучение первой части Стратегии, а именно первых трех глав этой части: «Ключевые позиции в новой глобализации», «Новый этап технологической революции» и «Пространство для инициативы». В этих главах слово «промышленность» встречается многократно в разных контекстах, в том числе и в разрезе подотраслей промышленности.

Таким образом, логика текста отчасти проясняется: первые три главы по факту посвящены в основном промышленности, а затем по одной главе сельскому хозяйству и транспорту. Правда, в первых трех главах затрагивается много вопросов, не связанных с промышленностью или связанных с ней в определенных специфичных ракурсах. Тем не менее, отрасль «промышленность» в Стратегии обозначена. Что же касается других отраслей (строительство, связь, торговля), они фактически оставлены за рамками рассмотрения.

Причина возникновения сложностей в понимании логики рассматриваемой части Стратегии состоит в нарушении

принципов формирования оглавлений. Наименования глав, расположенные внутри части, должны отвечать принципу единства основания. Нарушение этого принципа затрудняет восприятие текста и запутывает самих авторов.

Авторы должны были принять решение, какое логическое основание будет положено в основу структуры глав. Возможны два варианта: отраслевое и инновационно-технологическое. В первом случае названия глав должны соответствовать названиям отраслей экономики, во втором – раскрывать различные аспекты инновационного развития. В первом случае вопросы, связанные с инновационным развитием, должны были бы рассматриваться внутри каждой отрасли отдельно, во втором каждый аспект инновационного развития следовало рассматривать не только в целом, но и в разрезе ключевых отраслей.

Смешение логических оснований в рубрикации глав первой части Стратегии нарушило последовательность подачи материала и сделало его хаотичным. Помимо прочего, это резко затруднило восприятие текста читателем. Даже внимательному и заинтересованному читателю приходится прилагать немало усилий для того, чтобы восстановить нарушенные в тексте логические связи. Мотивация внимательного изучения текста падает.

Хотя проделанная читателем работа по восстановлению логики отчасти проясняет ход мысли авторов Стратегии, многие вопросы все равно остаются. К примеру, непонятно, почему сельское хозяйство, которое само по себе успешно развивается, продолжает оставаться стабильным получателем бюджетных средств, а государственные вложения в инновационное машиностроение, о котором так много говорится в первых трех главах, по-видимому, сокращаются (если судить по динамике финансирования «других отраслей»).

4. Конкретные замечания по главам Стратегии

Данный раздел Отзыва будет самым большим по объему. В нем будут сформулированы замечания и соображения всем 14 главам, именуемым в Стратегии инициативами или проектами.

Замечания по главам будут даны в следующей логике. Выше говорилось о стилистических и концептуальных недостатках Стратегии. Эти недостатки проявили себя почти в каждой главе. Однако в разных частях они образуют разные конфигурации. Поэтому при рассмотрении каждой главы автор данного Отзыва ограничивается наиболее очевидными замечаниями, имея в виду, что подобные замечания могут быть справедливы и в отношении многих других частей текста. По итогам рассмотрения глав будут даны обобщенные замечания, относящиеся к тексту Стратегии в целом.

Главным предметом критического рассмотрения документа является логика и стилистика его построения. Что касается соображений по существу рассматриваемых вопросов, автор Отзыва будет высказывать их лишь в тех случаях, когда сочтет себя вправе изложить свое личное экспертное мнение.

4.1. Ключевые позиции России в новой глобализации

Первая глава называется «Ключевые позиции [России] в новой глобализации. Основные идея главы - нацелить внешнюю политику на продвижение экономических интересов России, открыть доступ российского бизнеса к мировым технологиям - не вызывают никаких возражений. Единственное замечание состоит в том, что неясны средства достижения этих целей, но данный вопрос, к сожалению, не входит в компетенцию авторов Стратегии. Поэтому автору Отзыва остается лишь выразить свою солидарность с названными идеями.

Единственный проблемный момент возникает в пункте 3 названной главы, который гласит: «увеличить несырьевой экспорт, закрепиться на перспективных рынках, осуществить встраивание российских производителей в глобальные

цепочки производства добавленной стоимости». На уровне декларации эти предложения не вызывает сомнений, но, в отличие от вопросов внешней политики, механизмы их реализации входят в компетенцию авторов Стратегии.

Рассматриваемый пункт действительно содержит довольно конкретные предложения по расширению несырьевого экспорта. Однако в этих предложениях заметен дисбаланс, который служит хорошей иллюстрацией к следующему тезису: идеология умеренного либерализма, как и идеология либерализма вообще, сильна в анализе препятствий для ведения бизнеса (в данном случае экспортно-ориентированного) и формулировании конкретных предложений по их устранению. Вместе с тем, идеология умеренного либерализма часто оказывается недостаточно эффективной при попытке формулирования мер, направленных на ускорение развития экономики. Напомним, что радикальный либерализм (либертарианство) вообще отрицает возможность стимулирования развития экономики какими-либо государственными мерами.

В анализируемом пункте не вызывают возражений все меры, направленные на снижение институциональных барьеров для экспорта (подпункты 3.3. – 3.7.). Эти меры написаны конкретно и профессионально, о чем косвенно свидетельствует большое число детализирующих подпунктов.

К сожалению, подпункты 3.1. – 3.2, в которых говорится о факторах роста экспорта, выглядят не столь убедительно. Позитивный источник роста экспортного потенциала в них не просматривается. Основная причина этой неясности видится в фундаментальной неясности вопроса о том, где заканчиваются институциональные границы государства. В результате описание конкретных мер, которых ожидает читатель, подменено безадресными пожеланиями, столь характерными для риторики съездов КПСС.

- *Охват проектным подходом динамичных секторов российской экономики, включая сферы информационно-коммуникационных, нано- и биомедицинских технологий, услуг в области инжиниринга, образования и здравоохранения, туризма* – это

должно делать государство? Путем учреждения унитарных предприятий?

- _Развитие торгово-посреднических институтов для продвижения отечественной продукции на внешние рынки (системы внешнеторговых домов, экспортных консорциумов, кооперативов)_ – экспортные консорциумы и кооперативы должно учреждать государство? Или они должны возникать в результате самоорганизации рыночных субъектов?

Стилистическое замечание к этим фрагментам состоит в том, что авторам Стратегии следует избегать высказываний, в которых не указан субъект действия (отказаться от использования безличных предложений). К сожалению, Стратегия изобилует подобными предложениями. Данный недостаток, рассмотренный на примере отдельного пункта, фактически относится ко всей Стратегии.

Использование безличных предложений в данном случае не является «ошибкой от сбивчивости», легко устраняемой литературным редактором. Более вероятным кажется предположение, что использование безличных предложений камуфлирует фундаментальную неясность в вопросе о том, кто является субъектом действия при реализации предлагаемых мер.

Если позиция авторов Стратегии состоит в том, что функция государства должна состоять не только в устранении барьеров, но и в прямом участии в создании цепей производства добавленной стоимости (НИОКР-производство-логистика-международный маркетинг), то этот тезис следовало продекларировать прямо. Далее важно конкретизировать, какие звенья этой цепи необходимо отдать под прямое администрирование государства и почему следует поступить именно так.

4.2. Российская технологическая революция

Так озаглавлен второй проект, входящий в состав приоритета «Технологическое развитие» (другими словами, речь идет о второй главе первой части Стратегии). В этой главе идея об участии государства в создании цепей добавленной

стоимости получает определенное развитие, поскольку данный проект должен обеспечить «ориентацию государственной поддержки экономики преимущественно на содействие технологическому развитию». Другими словами, основным субъектом, который должен осуществить указанную революцию, по замыслу авторов Стратегии является государство.

В рамках умеренного либерализма такая идея имеет право на существование, поэтому оценке подлежит степень проработанности и убедительности этой идеи.

Как и в предыдущей главе, в рассматриваемом проекте следует разделить субъект и объект действия. Начнем с объекта. Объектом технологической революции может быть как само государство (его структуры), так сегменты общества/экономики, не являющиеся государством.

Государство как объект технологической революции рассматривается в главе 3.1. «Трансформация государственного управления» (она же проект «Реформа государственного управления»). В частности, там говорится, что

- К 2024 году будут созданы национальные платформы данных: платформа государственных данных (открытых и ограниченного доступа), платформа деперсонифицированной социально-экономической статистики, отраслевые платформы, платформа открытых научных данных.

С технической и юридической точек зрения к этому плану есть много вопросов, но с точки зрения логики возражений нет: государство как субъект может модернизировать работу своего управленческого аппарата с помощью новейших цифровых технологий. В этом же направлении движутся и многие другие государства, поэтому данное намерение находится в мировом тренде.

Однако в главе «Российская технологическая революция» объектом воздействия являются негосударственные структуры. Как, посредством каких механизмов оно будет с ними взаимодействовать?

Внимательное изучение рассматриваемой главы дает определенный ответ на этот вопрос. Российскую технологическую революцию предполагается осуществлять с помощью так называемых институтов развития. Этот вопрос следует рассмотреть подробно.

В логике главы «Российская технологическая революция» понятие «институт развития» является ключевым. В связи с этим остается неясным, почему этот термин впервые появляется лишь в последнем – пятом – пункте этой глав, и притом не в именительном, а в винительном падеже: «Сфокусировать институты развития на комплексной поддержке технологического предпринимательства и предоставлении финансирования технологическим компаниям» (стилистическая ошибка состоит в том, что винительный падеж не может играть роль смыслового ударения).

Появление в тексте термина «институт развития» – важный и принципиальный аспект Стратегии. В рамках рассматриваемого проекта, а возможно, и Стратегии в целом, его следовало выдвинуть на первый план. Далее, следовало недвусмысленно разъяснить читателю, являются эти институты государственными или нет. Судя по контексту – являются, но прямо это нигде не сказано.

Можно предположить, что полноценному раскрытию этой ключевой темы помешал избранный жанр Стратегии - жанр нормативного документа, не предполагающий включение в него теоретических объяснений. Этот жанр является причиной одного из главных стилистических недостатков Стратегии, который состоит в чрезмерной детализации второстепенных вопросов и недостаточной детализации первостепенных (вплоть до полного их игнорирования).

Примером недостаточной детализации первостепенного вопроса является вопрос об институтах развития. Пункт, посвященный этой теме, содержит девять подпунктов, описывающих множество конкретных деталей, но не содержащих общего объяснения, что именно понимают авторы под институтами развития и почему считают

необходимым использование данного института для осуществления технологической революции.

Представляется, что авторам Стратегии необходимо было сформулировать свою позицию по двум следующим вопросам.

1. Среди многих российских экспертов распространено мнение, что быстрый экономический рост таких стран, как Япония, Южная Корея, Малайзия и др. был обеспечен государственными институтами развития, созданными в этих странах. Поскольку авторы Стратегии используют термин «институты развития», им следовало определиться, что они понимают под этим термином и объяснить, как эти институты соотносятся с их аналогами в названных странах, в чем секрет их эффективности (если таковой имеется), в какой мере и в каких аспектах следует заимствовать их опыт в России и т.д.
2. Как известно, в России существуют свои институты развития. Они перечислены на сайте Минэкономразвития (всего их 14). Как ни странно, Российская Академия наук не входит в их число, хотя в тексте Стратегии она фактически упоминается в таком качестве. Так или иначе, читатель Стратегии после упоминания термина «российские институты развития» вправе ожидать оценку их деятельности, а также предложений по их реорганизации, возможному слиянию и т.д. Предлагают ли авторы Стратегии опереться на существующие институты развития, или считают необходимым создать новые? Следует ли кардинально поменять методы их работы? Ответ на этот вопрос сформулирован неявно и противоречиво. С одной стороны, предложено «сфокусировать институты развития», а с другой - обеспечить «формирование системы институтов развития». В связи с этим возникает вопрос, что же все-таки предлагают авторы: сфокусировать имеющиеся институты развития или сформировать новые?

Неясность вопроса о том, что такое институты развития в понимании авторов Стратегии привела к следующим следствиям.

Во-первых, описание деятельности «сфокусированных» институтов развития тонет в общих словах и мелких деталях, тогда как их общая структура и функции остаются непрописанными.

Во-вторых, фундаментальная неясность в вопросе о том, где должна проходить институциональная граница государства, вновь привела к появлению неопределенно-личных и безличных высказываний, выражающих благие пожелания, но лишенные субъекта действия.

- *В числе мероприятий предусмотреть … переход к поколению глобально конкурентоспособных цифровых продуктов, платформенной корпоративной организации (владелец платформы плюс экосистема поставщиков модулей/приложений) в основных отраслях российской промышленности: автомобилестроении; судо- и авиастроении, космической промышленности; иных секторах машиностроения; медицинской технике и фармацевтике; строительстве и эксплуатации атомных станций, сложных технологических объектов в нефте- и газодобыче* – кто должен осуществлять переход к поколению глобально конкурентоспособных цифровых продуктов в перечисленных отраслях?
- *Разработка модельной архитектуры высокоавтоматизированных и роботизированных интеллектуальных цифровых производств в основных отраслях экономики и социальной сферы — цифровая фабрика, разрез/ шахта, буровая вышка/платформа, поликлиника и стационар, строительная площадка, логистический комплекс, сеть электро- и теплоснабжения, система навигации транспортных средств, формирование тестовых полигонов для апробации данных архитектур* – кто должен осуществлять эту разработку? Для государственных поликлиник и стационаров понятно – разработчиком или заказчиком должно быть государство. А для шахт, буровых вышек, строительных площадок и других объектов, находящихся в частной собственности?

Вопрос об институтах развития относится к числу наиболее принципиальных, в отношении которых авторам Стратегии необходимо ясно определиться. Радикальный либерализм отрицает необходимость таких институтов. Умеренный

либерализм, по-видимому, признает их важную роль в инновационном развитии экономики. Если авторы Стратегии придерживаются второй точки зрения, вопрос об институтах развития должен быть выдвинут на первый план. Роль этих институтов нуждается в более четком осмыслении, объяснении и структурировании.

Работа институтов развития может пониматься двояко. Первая возможная трактовка состоит в том, что эти институты должны обеспечить финансирование и иную поддержку венучрных стартапов и создать для этого разветвленную институциональную структуру (условно этот вариант можно назвать моделью Силиконовой долины). Вторая трактовка состоит в том, что институты развития должны с нуля создавать мощные инновационные отрасли с большим экспортным потенциалом, подобно тому, как это сделали Япония, Южная Корея и Китай (при всей разнице в целях и методах здесь возникает аналогия со сталинской индустриализацией). Теоретически обе модели могут совмещаться, хотя реализация даже одной из них потребует огромных затрат и организационных усилий.

О какой модели говорят авторы Стратегии? К сожалению, нет ответа на этот вопрос.

<u>Дополнение.</u> Авторам Стратегии следует избегать некорректных и нереализуемых предложений, в том числе законодательных инициатив, основанных на неоперациональных терминах, например: «Законодательное закрепление понятия «продукция нового поколения». Подобные термины не могут и не должны появляться в законодательстве.

- *Институционализацию подъема по уровням готовности технологий и перехода к новым поколениям продуктов в производстве: <u>законодательное закрепление понятия «продукция нового поколения»</u>, а также шкалированных уровней оценки готовности технологий и производства.*

4.3. Пространство для инициативы

Глава Стратегии с одноименным названием практически целиком состоит из перечня мер, направленных на снятие барьеров на пути коммерческой и общественной инициативы, а также на разгосударствление экономики. Это классическая либеральная постановка вопроса, которая в целом не вызывает возражений.

В дополнение к тому, что сказано в Стратегии, следует отметить одну частную проблему, связанную с рынком аренды коммерческой недвижимости. Судя по опросам предпринимателей, этот вопрос критически важен для стартапов малого бизнеса. К сожалению, он не отмечен ни в главе «Пространство для инициативы», ни в главе «Города для жизни» (в последнем говорится о рынке жилой, но не коммерческой недвижимости).

Дороговизна аренды коммерческой недвижимости является одним из главных препятствий на пути развития малого бизнеса. Эта проблема выдвигается на первый план многими респондентами из числа малых предпринимателей.

Стоимость аренды недвижимости велика во многих мегаполисах мира. Однако есть основания предполагать, что в российских мегаполисах эта проблема имеет свою специфику. Ее истоки восходят к советскому типу застройки микрорайонов, в которых создание нежилой недвижимости вообще не предусматривалось: все заменял один крупный универсам. Лишь в конце 80-х годов политика была изменена и под нежилую недвижимость стали отдавать первые этажи строящихся зданий. Сегодня даже визуально видно, что обеспеченность населения предприятиями торговли и услуг в таких микрорайонах намного выше, чем в микрорайонах постройки 70-х и начала 80-х годов.

Сильнейший удар по рынку коммерческой недвижимости нанесла инициированная мэром Москвы Собяниным кампания по уничтожению рынков и «незаконных» коммерческих построек. Кампания была подхвачена во многих крупных городах России. В СМИ неоднократно звучала гипотеза, что это было сделано в интересах стагнирующих торговых сетей. К сожалению, отсутствует

информация о том, как этот аспект повлиял на стоимость аренды недвижимости.

Изучение вопроса о факторах, формирующих стоимость коммерческой аренды помещений, требует проведения серьезного исследования. Очевидно, что проблема дефицита коммерческой недвижимости имеет структурный характер. Общеизвестно, что стоимость аренды и самой недвижимости критически зависит от транспортной доступности и других инфраструктурных факторов.

Прямое статистическое сравнение российских мегаполисов с мегаполисами других стран по уровню обеспеченности коммерческой недвижимостью может дать искаженные результаты, поскольку в российских городах существуют обширные промзоны, перепрофилированные под коммерческую недвижимость. Однако такие объекты логистически неудобны, и если для большого бизнеса это всего лишь вопрос затрат, то размещение в них предприятий малого бизнеса экономически нецелесообразно.

Косвенным подтверждением дефицита предложения коммерческой недвижимости является существование гаражной экономики: де-факто гаражи перепрофилируются в коммерческую недвижимость.

Для снижения стоимости коммерческой аренды необходимо на 180 градусов развернуть политику мегаполисов: от уничтожения малых форм коммерческой недвижимости необходимо перейти к расширению их предложения и, главное, снижению стоимости на конкурентном рынке аренды и собственности. Понятно, что данная проблема сложна как технически, так и политически. Тем не менее, для начала ее необходимо хотя бы поставить.

В настоящее время в российской торговле формируется классическая «социалистическая воронка», описанная Ф.Хайеком. На первом этапе крупные торговые сети руками государства уничтожают конкурента в лице малого бизнеса. На втором этапе государство начинает бороться с олигополией торговых сетей: ставит их под

административный контроль, формальными и неформальными методами ограничивает величину торговых наценок и других параметров бизнеса. В результате уменьшается обеспеченность населения торговыми площадями, ухудшается их логистическая доступность, сужается ассортимент и качество продуктов.

4.4. Сельское хозяйство («Продовольствие для России и мира»)

В целом глава содержит много правильных с либеральной точки зрения предложений по снятию барьеров для сельскохозяйственного бизнеса и увеличению/ускорению/снятию препятствий для оборота сельскохозяйственной земли. Вместе с тем при чтении главы возникают определенные вопросы.

<u>Бюджетные дотации и протекционизм.</u> Не вполне понятно, почему именно эта отрасль, которая в целом успешно развивается, остается в прогнозном периоде стабильным получателем бюджетных средств в размере 0,4% ВВП. Вероятно, на это есть какие-то причины, экономические или политические, но читателю, не посвященному глубоко в эту тему, они непонятны.

Как известно, в настоящее время в России сельское хозяйство имеет преференции не только в плане получения бюджетных средств, но и в плане получения протекционистких преференций. Так называемые контрсанкции являются по сути не политическими, а протекционистскими мерами. Помимо контрсанкций широко известна «помидорная война» между Россией и Турцией и многие другие аналогичные факты.

Авторы Стратегии, как можно понять, являются противниками протекционистких мер. Об этом свидетельствует следующая фраза:

- <u>*Отмена Россией эмбарго и других ограничений на ввоз продовольствия, цена которого ниже цены, сложившейся на внутреннем рынке, в целях обеспечения его доступности для*</u>

людей с низкими доходами (тепличные томаты из Турции, простые сорта сыра из Германии, яблоки из Польши, благоприятный режим на ранние фрукты из Молдовы).

Сохранение бюджетных дотаций сельскому хозяйству при одновременном возражении против протекционистких мер выглядит противоречивой позицией, требующий пояснений. К сожалению, выбранный жанр Стратегии не оставляет места для таких пояснений. В результате этот вопрос (как и многие другие) остается без объяснений.

Самообеспечение продовольствием. В рассматриваемой главе на первый план выдвинут пункт, озаглавленный

- *Обеспечить российский рынок доступным и качественным продовольствием собственного производства.*

Возникает вопрос: появление этого тезиса обусловлено экономическими или геополитическими соображениями? С экономической точки зрения этот тезис не вызывает возражений, поскольку Россия обладает обширными территориями и большим разнообразием климатических зон. Следовательно, потенциально она может обеспечить себя большей частью необходимого ей продовольствия. Но это не цель Стратегии, а географический факт. Другое дело, что Россия до сих пор далеко не полностью использует имеющиеся у нее потенциальные возможности производства продовольствия. Очевидно, что эти возможности нужно реализовать. Но тогда так и надо было об этом писать, не подлаживаясь под штампы политической пропаганды. Как и какими средствами может быть достигнута эта цель? Нет ответа на этот вопрос.

Приватизация земли. В главе «Пространство для инициативы» смысловой акцент делается на приватизации и разгосударствлении объектов недвижимости.

- *Обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого и косвенного участия государства в экономике, прежде всего — путем реализации принципов «презумпции полезности» приватизации, «объясняй или продавай» и «заявительной приватизации» применительно ко всем объектам государственной собственности.*

Однако в главе «Продовольствие для России и мира» слово «приватизация» не используется вообще. Вместо этого говорится следующее:

- *Безвозмездное предоставление участков из земель в государственной и муниципальной собственности в собственность потребительским кооперативам сельхозпроизводителей под строительство логистических центров, хранилищ и холодильников, подготовка участков и перевалочной инфраструктуры под зерновые и продовольственные терминалы в морских портах.*
- *Расширение прав муниципалитетов по управлению территорией, включая завершение процесса разграничения государственной и муниципальной собственности на землю, разрешение залога муниципальных земель для привлечения инвестиций, распоряжение участками в муниципальной собственности под контролем общественных советов муниципалитетов, предоставление права регистрации домов работающих фермеров на их участках*

Таким образом, в первом абзаце речь идет не о приватизации сельскохозяйственной земли вообще, а о передаче ее в собственность:

- исключительно потребительским кооперативам сельхозпроизводителей (колхозам?);
- исключительно для строительства логистических центров, хранилищ, холодильников и прочих объектов АПК, но – это парадоксально – не для производства продовольствия.

Во втором абзаце говорится о распоряжении участками земли в муниципальной собственности под контролем общественных советов, что тоже выглядит экономически неэффективной мерой.

В обоих случаях ничего не говорится о приватизации сельскохозяйственной земли для использования по прямому назначению, т.е. для производства продовольствия. Не описано сегодняшнее состояние рынка земли и отсутствуют предложения по его развитию. Может быть, авторы Стратегии считают, что рынок земли в России уже сложился и не требует принятия государственных мер по его развитию? Или, наоборот, авторы Стратегии в принципе возражают против дальнейшей приватизации земли?

Прежде, чем предлагать какие-то меры, необходимо достичь ясности по этому вопросу.

По данным Росреестра по состоянию на 1 января 2013 г в государственной и муниципальной собственности находилось 66,9%, собственности юридических лиц 3,6% и собственности физических лиц 29,5% земель сельскохозяйственного назначения. Почему возникло такое распределение, является ли оно оптимальным, как и какими средствами следует менять эту структуру, если она не оптимальна – рассмотрение этих вопросов в Стратегии отсутствует.

Можно признать, что приватизация и рыночный оборот сельскохозяйственной земли – сложный вопрос с экономической, социальной и технической точек зрения. Но стратегии пишутся не для того, чтобы избегать острых вопросов, а для того, чтобы их решать. Или хотя бы дать ясное описание существующего положения дел.

Таблица 1. Распределение земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации по формам собственности в 2013 г.

Форма собственности	**Площадь земель**	
	Млн. га	**% к итогу**
Государственная и муниципальная собственность	258	66,9
Собственность юридических лиц	14	3,6
Собственность физических лиц	114	29,5
ВСЕГО	386	100

(Источник: "https://rosreestr.ru/site/activity/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/", стр. 237.
См. также "https://rosreestr.ru/upload/Doc/16-upr/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%94%20%D0%B7%D0%B0%202015%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4.rar".

Надо сказать, что ответы на многие вопросы, касающиеся землепользования, содержатся в докладе ЦСР «Как уйти от хаоса в земельных отношениях» от 27 июля 2017 г. http://csr.ru/news/kak-ujti-ot-haosa-v-zemelnyh-otnosheniyah/

Это может служить иллюстрацией тезиса о том, что жанр докладов по отдельным проблемам в настоящий момент дается ЦСР лучше, чем жанр комплексного стратегического документа.

4.5. Интегрированная транспортная система

Данная глава написан технологично и поэтому оставлена без комментариев.

4.6. Образование XXI века

Отрасль «Образование» является самой сложной с точки зрения оценки ее экономической и социальной эффективности. Автор данного Отзыва не берет на себя ответственность высказать собственную позицию относительно того, каким должно быть образование XXI века. Однако и в тексте Стратегии эта тема не выглядит полноценно раскрытой.

Чтение главы затруднено плохим ее структурированием, которое изначально бросается в глаза.

Как сказано в самом его начале проекта «Образование XXI века», результатом его реализации станет:

5. Открытая система непрерывного послешкольного образования.
6. Гибкое высшее и профессиональное образование.
7. Современная образовательная среда для мотивации школьников и студентов:
8. Новое содержание образования.
9. Образование — среда равных возможностей для реализации потенциала каждого:

Читатель, ознакомившись с этими пунктами, вправе ожидать, что последующий текст будет посвящен их раскрытию в том

же порядке. К сожалению, этого не происходит. Структура пунктов, образующих проект «Образование XXI века» построена в совершенно иной логике.

1. Обеспечить равенство образовательных возможностей детей в дошкольном и школьном возрасте
2. Сформировать современную грамотность и навыки XXI века у всех выпускников школ
3. Расширить возможности для передового технологического образования и овладения современными профессиями в сфере высоких технологий
4. Создать систему непрерывного обновления навыков и компетенций граждан в течение всей жизни, способствующую повышению производительности труда и жизненному благополучию.
5. Усилить роль России в международном образовании, повысить экспорт образовательных услуг
6. Провести институциональные реформы в образовании

Соотнести эти две логики на предмет соответствия их друг другу чрезвычайно трудно (это касается и многих других разделов Стратегии). Автор данного Отзыва даже не пытался решить эту задачу. Отметим лишь отдельные, бросающиеся в глаза, моменты.

Логика перечисления результатов реализации проекта построена, как можно предположить, на перечислении наиболее острых проблем современного российского образования. Однако нигде не сказано, и никак не обосновано, что именно эти проблемы являются наиболее острыми и подлежат первостепенному решению.

Судя по названию проекта «Образование XXI века» результат «новое содержание образования» является, с точки зрения авторов Стратегии, самым главным, и потому должен быть поставлен на первое место. В действительности он находится на четвертом месте и не имеет смысловой связи с описанием иных ожидаемых результатов.

Каким должно было быть правильное структурирование проекта? Здесь, как и в предыдущих случаях, возможны разные решения, из которых авторы должны были выбрать

то, которые наилучшим образом способствует реализации их авторского замысла.

Образование – это отрасль, в которой нельзя избежать возрастной градации обучающихся: ясли-детский сад-начальная школа-неполная средняя школа-полное среднее образование-профессиональное и специальное среднее образование-высшая школа-поствузовское образование. Поскольку деления темы по этому основанию нельзя избежать, перед авторами стоит выбор; вынести это основание на первый уровень или перенести его на один из последующих.

Как можно понять, авторы захотели уйти от «естественного» способа деления темы и выдвинуть на первый план тему формирования навыков XXI века. К сожалению, это не получилось. *(Примечание: нечто похожее произошло в первой части Стратегии, где авторы захотели уйти от традиционного деления темы по «естественному» отраслевому основанию, но добились лишь деления общей большой темы «Технологическое развитие» по смешанному инновационно-отраслевому признаку)*.

В случае выдвижения на первый план темы образования XXI века авторам следовало прежде всего найти главное, с их точки зрения, логическое основание для формирования первого уровня деления темы. В качестве примера может быть предложена схема, изложенная самими авторами Стратегии, но не вынесенная в ими заголовки текста.

1. Развитие современных навыков:
   - кооперация,
   - коммуникация,
   - креативность,
   - умение самостоятельно учиться.

2. Современная грамотность:
   - базовая технологическая,
   - цифровая,
   - финансовая.

Отражает ли такая структура основной замысел авторов и помогает ли она читателю понять логику их предложений?

Или для решения этих задач целесообразно создать какую-то иную систему рубрикации? Автор Отзыва не может принять такое решение, поскольку оно является прерогативой авторов Стратегии. Причем, не только на уровне заголовков, размечающих наименования тем, но и на уровне абзацев, как правило, не имеющих специальных заголовков, но де-факто являющихся нижней ступенью деления текста.

Поскольку структура смысловых пунктов проекта «Образование XXI века» выстроена на смешанных логических основаниях, дать полноценный Отзыв на ее содержание представляется затруднительным. Некоторые пункты вызывают согласие, другие несогласие, третьи, которых очень много, – вопросы. При этом, выражая согласие или несогласие, читатель вынужден вырывать соответствующее высказывание из контекста и рассматривать его изолированно, т.е. де-факто текст распадается на отдельные высказывания, которые и становятся объектом оценки. Стратегический замысел, даже если он латентно имеется, ускользает от внимания читателя.

Ограничимся некоторыми наиболее очевидными вопросами.

1. Тема образования XXI века не раскрыта. Неясен контент и организационные формы образования, соответствующие вызовам нового века. В ТВ-программе РБК «Прайм-тайм» ведущий Владимир Василенко неоднократно спрашивал у представителя ЦСР, что такое образование XXI века и не смог получить ясного ответа, иронически подытожив: «Я понял, что учить нужно по-новому».
2. Как и в предыдущих главах, во многих утверждениях отсутствует субъект действия, и по умолчанию остается предположить, что таким субъектом является государство. Эта гипотеза подкрепляется тем, бюджетные расходы на образование в прогнозном периоде должны увеличиться на 0,8% ВВП. При этом отсутствует ясность относительно государственного и негосударственного секторов образования. Данный вопрос упоминается лишь вскользь в различных частях

главы. Целостное видение роли негосударственного образования отсутствует.

3. Отсутствует ясность по поводу унификации или дифференциации образования. В 90-е и «нулевые» годы этот вопрос был предметом активных дискуссий. Сегодня эти дискуссии сошли на нет, но не за счет возникновения общественного консенсуса, а из-за обеднения реформистского дискурса.
4. Наряду с суждениями о том, какие предметы и направления следует включать в систему образования XXI века, необходимо ставить вопрос и о пропорциональном исключении каких-то предметов. Особенно это касается школьного образования. Это болезненный вопрос, но уклоняться от него нельзя.
5. Наряду с экспортом образования необходимо ставить вопрос об импорте образования. Как известно, Китай на протяжении многих десятилетий успешно проводит политику импорта образования. Экс-президент Грузии Саакашвили в свое время установил правило, согласно которому любой гражданин республики, успешно сдавший экзамен в один из ведущих западных ВУЗов, получает от Грузии безвозмездную оплату своего образования. Хотя для России Саакашвили – политически враг, не следует только лишь по этой причине отказываться от изучения и, возможно, заимствования его опыта. Схему, предложенную Саакашвили, следует реализовать не только в отношении университетов стран Запада, но и Востока – Китая, Японии, Южной Кореи. Востребованность в таких кадрах уже сегодня велика и будет расти. На Дальнем востоке многие российские семьи уже сейчас посылают своих детей на учебу в университеты Китая, несмотря на высокую стоимость такого образования. Следует договориться с Китаем о расширении на территории России сети китайских Институтов Конфуция (возможно, даже на условиях софинансирования), программах обмена студентами и т.д.

6. В отношении учебных заведений профессионального образования, находящихся в промежутке между массовой школой и лучшими ВУЗами России (ПТУ – техникумы - второразрядные ВУЗы) возникает предположение, что эта сфера до предела разложена. Контроль за ней затруднен в силу большого разнообразия направлений обучения. Вполне возможно, что в какой-то части этих учебных заведений работа поставлена хорошо (СМИ сообщают о некоторых ПТУ, в которых существует большой конкурс на поступление), но они, по-видимому, являются исключениями. Есть основания предполагать, что в основной массе таких учебных заведений учебный процесс на годы и десятилетия отстает от современных требований и организационно разложен. В эту сферу ни в коем случае нельзя давать государственные деньги. Помимо денежных затрат вред от подобного псевдо-обучения состоит в том, что он отвлекает от производительного труда миллионы молодых людей, дезориентирует их в отношении их профессионального будущего, культивирует иждивенчество и инфантилизм, которые им впоследствии с большими трудностями приходится изживать.
7. В Стратегии абсолютно правильно обозначена следующая тенденция.
    - Мотивация и интерес к обучению сегодня снижаются у школьников основной школы каждый год.

   К сожалению, причины этого явления остаются плохо изученными. Есть предположение, что здесь очень большую роль играют установки родителей, неправильно ориентирующих своих детей в отношении учебы и профессиональной деятельности. Традиционная система обучения не справляется с решением этой задачи. Необходимо специальное исследование причин нарастания инфантилизма среди молодежи и возможностей его преодоления. Меры, предусмотренные Стратегией, в этой части вряд ли окажутся эффективными.

4.7. Здоровье граждан

Многое из того, что сказано в отношении образования XXI века, относится и к главе «Здоровье граждан». Остановимся лишь на одном вопросе, иллюстрирующим уже высказанный ранее тезис обеднении реформистского дискурса по сравнению с 90-ми и «нулевыми» годами. Многие важные вопросы, активно обсуждавшиеся в прошлые периоды, оказались забыты. Ниже описан пример такой забывчивости.

Как известно, в России существует не только государственная, но и частная медицина. В больших городах роль частной медицины уже давно стала заметной. Визуально даже в условиях кризиса многие частные поликлиники не страдают от отсутствия посетителей.

В 90-е и в «нулевые» годы активно ставился вопрос о том, что средства ОМС должны следовать за пациентом. Другими словами, если пациент по каким-то причинам сменил врача или лечебное заведение, что и средства ОМС, расходуемые на его лечение, должны следовать за ним. Тогда же на высшем государственном уровне обсуждался вопрос, должен ли этот принцип распространяться на частную медицину. Как известно, лоббистские возможности государственной медицины оказалась намного сильнее, и частная медицина была лишена возможности пользоваться средствами ОМС. Ныне этот вопрос оказался вынесенным за рамки обсуждения.

Основным недостатком частной медицины в России является ее дороговизна. Реализация принципа «деньги ОМС следуют за пациентом» в отношении частной медицины могли бы существенно снизить стоимость предоставляемых ими услуг, сделать их более доступными и способствовать расширению сети частных клиник. К сожалению, этот вопрос не был поднят в соответствующем разделе Стратегии.

4.7.а Структурный маневр в пользу образования и медицины

В тех случаях, когда государство аккумулирует у себя значительные финансовые средства, существуют четыре основных направления их расходования:

- вооруженные силы и военно-промышленный комплекс;
- социальные расходы;
- развитие инфраструктуры, в том числе транспортной;
- снижение фискального бремени (налоговых и иных платежей) населения и бизнеса.

Бюджетный маневр, направленный на увеличение затрат на образование и медицину, авторы Стратегии мотивируют экономической необходимостью увеличения количества и качества трудовых ресурсов. Этот аргумент представляется спорным по двум причинам. С одной стороны, вызывает сомнения способность названных отраслей эффективно потратить указанные средства. Эти сомнения возрастают в связи с тем, что обе отрасли управляются монопольными ФОИВ и практически непрозрачны для внешнего аудита. С другой стороны, судя по последним социологическим исследованиям, население почувствовало на себе рост финансовой нагрузки в виде роста различных обязательных платежей (это в дополнение к росту цен и снижению реальных доходов). Рост финансовой нагрузки становится значимым фактором формирования политических настроений в обществе. В связи с этим возникает вопрос: целесообразно ли изымать средства из эффективной сферы использования (финансовые траты населения эффективны по определению) с тем, чтобы передать их в сферы, способность которых к эффективным тратам вызывает сомнения (и создать при этом дополнительный фактор социального напряжения)?

4.8. Социальная поддержка семей с детьми и пенсионеров

В сравнении с другими данная глава написана достаточно ясно. Существенных замечаний к ней нет.

4.9. Города для жизни

1. Данная глава начинается с тезиса о необходимости «Создать условия для ускорения экономического роста крупных городских агломераций». Этот тезис соответствует общемировым трендам и сам по себе не вызывает возражений. Не вызывают принципиальных возражений и предложения по повышению политической и финансовой автономии крупных агломераций.

Однако тема развития агломераций оторвана от проблем пространственного развития страны. Термин «пространственное развитие» косвенно (не в именительном, а в родительном падеже) упоминается в Стратегии лишь дважды, причем, не в главе, посвященной агломерациям, а в главе «Реформа государственного управления».

Вместе с тем сосредоточение основной части населения в крупных агломерациях вызывает обезлюдивание огромных пространств. В России данная проблема стоит острее, чем в какой-либо другой стране мира, и именно ей предстоит стать пионером в поиске решения этой проблемы. Утрата социального контроля над территорией, этническая миграция (управляемая и неуправляемая), распространение на пустеющих территориях нелегальных видов деятельности, этнических и преступных анклавов – эти и другие проблемы, многие из которых актуальны уже сейчас, никак не отражены в Стратегии. Может быть, авторы Стратегии считают обезлюдивание псевдопроблемой? Тогда следовало так и написать.

2. Подобно тому, как во многих других главах не разграничены субъекты действия (как правило, это государство и бизнес), в данной главе не разграничены такие субъекты, как государство и агломерация. С одной стороны, в Стратегии прописан тезис о повышении роли самостоятельности (самоуправления) крупных агломераций.

Правда, этот тезис не выдвинут на первый план и теряется среди противоположных по смыслу тезисов. Более того, не рассматривается вопрос о том, предполагает ли этот тезис усиление роли выборности органов городского управления и общественного контроля. Тем не менее, в рассматриваемой главе сказано:

- От городов как исполнителей решений региональной власти мы перейдем к самостоятельности и ответственности администраций крупных городов за развитие экономики и социальной сферы.

К сожалению, этот тезис вступает в противоречие со многими другими тезисами, высказанными в этой же главе. Фундаментальный вопрос: кто будет развивать город – государство (федеральный центр и регион) или сам город на основе самоуправления – оставлен без ответа.

Если тезис о самоуправлении агломераций является ключевым, то составляющие элементы этой темы должны быть положены в основу структуры главы. К сожалению, бОльшая часть пунктов и тезисов выстроена в совершенно иной логике – логике социалистического градостроительства. В данном Отзыве не обсуждается вопрос о том, какая из них лучше, но обсуждается вопрос о конфликте этих логик, который недопустим в любом тексте, претендующим на серьезное изложение некой позиции.

Возможно, названных противоречий удалось бы избежать, если бы в Стратегии был проработан вопрос о разграничении полномочий государства и агломераций. К сожалению, этого сделано не было.

Ниже приведены примеры «социалистических» утверждений, которые количественно преобладают.

- Название главы *«Города для жизни»* само по себе является социалистическим. В экономической логике название должно было быть примерно таким: «Агломерации – акселераторы роста экономики и политического развития страны»
- *Цель — повысить качество жизни в городах за счет развития жилищной сферы, городской среды и общественного транспорта, создать условия для экономического процветания российских городов и повышения их вклада в рост национальной экономики* -

очевидный пример риторики съездов КПСС. Повышение качества жизни в городах объявляется общегосударственной задачей, а не задачей самих агломераций.

- *формирование комфортной для жизни городской среды, значительное повышение доступности и качества жилья, а также жилищно-коммунальных услуг* – то же, что и в предыдущем примере. Не хватает только тезиса о всестороннем развитии личности российского гражданина.
- *Повысить доступность аренды жилья и его приобретения в собственность, качество предоставления жилищно-коммунальных услуг* – это задача самих городов и агломераций, а также частного бизнеса, но не федерального центра.
- *Внедрение в городах современных видов общественного транспорта: скоростной автобусный транспорт и легкий рельсовый транспорт, соответствующих стандартов и технологий. Создание коридоров для современного транспорта, разработка норм и правил для проектирования и строительства линий* – то же, что и в предыдущих примерах.
- *Организация сбора статистических показателей развития городов, их экономики, инфраструктуры и социальной сферы, формирование на этой основе статистики городского развития, организация регулярной оценки качества услуг на базе опросов населения в рамках ежегодного доклада «Качество жизни в городах», включая сопоставления с городами развитых стран по ключевым аспектам городского развития* – это задача федерального центра, но не города или агломерации. Спорна сама постановка вопроса о вменении в обязанность городов ведение обязательной статистической отчетности.
- *Реализация программ конкурсной поддержки повышения эффективности* ***государственного управления*** *в городах* - даже в Конституции РФ муниципальный уровень не является государством.

В некоторых аспектах авторы Стратегии 2018 – 2024 некритично восприняли лоббистские установки руководителей ФОИВ и властей регионов. Как известно, при изучении причин невыполнения предыдущих стратегий эксперты часто высказывали мнение, что предыдущие стратегии были недостаточно согласованы с министерствами, ведомствами и регионами. К сожалению, при этом не была своевременно распознана другая опасность, а именно превращение Стратегии в рупор лоббистских установок. Примеры:

- *От массовой автомобилизации городов мы перейдем к приоритету общественного транспорта, интегральному планированию и развитию транспортных систем* – это возврат к излюбленному аргументу советских властей, искусственно сдерживающих рост жизненного уровня населения путем сдерживания развития автомобилизации и уличной сети городов.

Даже в советское время в Генпланах развития Москвы и других крупных городов были заложены резервные территории под развитие автомобилизации. Экс-мэр Москвы Лужков вместе с аффилированными структурами без зазрения совести застроил эти резервные территории, создав в Москве транспортный коллапс. Фактически эта земля была украдена у города и распродана в виде высотных домов. Нынешние власти лицемерно утверждают, что уровень автомобилизации превысил разумные нормы, поэтому автомобилистов надо вытеснять в общественный транспорт (хотя фактически автомобилизация в Москве в 2 – 3 раза отстает от крупных западных, а теперь уже и азиатских городов). Так называемая реновация окончательно остановит автомобильное движение в городе, оставив передвижение на общественном транспорте, как единственную возможность. Справочно: площадь улиц в Нью-Йорке составляет 30%, в европейских столицах около 20%, в Москве 7% площади города.

Города, в которых столь жестко ограничивается автомобилизация, трудно назвать «Городами для жизни», особенно если это делается в целях узаконивания воровства городской земли группами городских, региональных и федеральных олигархов.

- *Разрешение городам возможности изменения (повышения) ставок налога на недвижимость для повышения его регулирующей роли.* – снова безответственный лоббизм городских и региональных властей, чрезвычайно опасный с точки зрения возможной дестабилизации политической обстановки.

Авторам Стратегии необходимо определиться, в какой парадигме они работают – демократической или авторитарно-силовой. Вновь не станем обсуждать, какая из альтернатив лучше. Можно признать, что обе они имеют как достоинства,

так и недостатки. Но если в демократической парадигме проведение непопулярных мер может столкнуться со сменой городской власти путем проведения выборов, то в авторитарно-силовой приведет к возникновению силового конфликта, наподобие того, который происходит в Венесуэле. В Москве движение против реновации уже показало потенциальную силу таких протестов.

К сожалению, при обсуждении многих решений нельзя уйти от вопроса о том, в рамках какой государственной парадигмы они будут осуществляться. И даже если прямо ответить на этот вопрос в тексте Стратегии невозможно по политическим причинам, авторы Стратегии должны ясно решить этот вопрос хотя бы сами для себя. А приняв решение, не делать Стратегии заявлений, дезориентирующих читателей в отношении своих подлинных намерений.

4.10.Трансформация государственного управления

Автор данного Отзыва не усматривает существенных нарушений логики в данной главе. Предварительная версия главы была обсуждена на фокус-группах с мэрами моногородов и в целом получила положительную оценку. Главная претензия состояла в сложности текста и труднодоступности его понимания. По результатам фокус-групп был составлен подробный отчет.

Недостатком главы следует считать игнорирование автором потенциальных негативных реализации его проекта. Оцифровать можно любые законы, в том числе и нелепые, и тоталитарные. На фокус-группе с предпринимателями, проведенной в СПб, прямо прозвучало: «В последние годы контроль за неадекватными законами усилился, и в этом смысле ситуация стала хуже». Проблема качества госуправления не исчезает с наступлением цифровой революции, а становится еще более актуальной.

Картины, рисуемые воображением адептов цифровой экономики, во многом напоминают утопию. Для старта нового витка научно-технической революции это нормально.

Но пора задуматься и об «антиутопии», т.е. обратных сторонах цифровизации управления. До последнего времени трудности администрирования многих законов были реальным сдерживающим фактором при их принятии. В цифровой экономике эти сдерживающие факторы если не исчезнут, то значительно ослабнут. Это расширяет простор для экспансии регулятивных законов, подогреваемых «административным восторгом».

Этой тенденции необходимо противодействовать хотя бы на идейном уровне. Либеральным экономистам следует задуматься о том, что в основе «цифрового управления» должна лежать какая-то идеология или правовая идея. Иначе по закону нарастания энтропии ситуация может покатиться в сторону тотального контроля за экономикой и частной жизнью людей. Сходные мысли уже неоднократно высказывались в интернете и в СМИ. Выше уже говорилось о планах внедрения подобной системы в Китае.

4.11. Успешные регионы сильной федерации

Структура главы выглядит логичной. Автор Отзыва не обладает компетенциями для ее оценки по существу.

4.12.Независимая и справедливая судебная система

К данной главе нет претензий ни с точки зрения логики построения, ни с точки зрения содержания. Понятен главный «месседж», понятны и разумны конкретные предложения.

Единственный, но фундаментальный недостаток главы состоит в том, что содержащиеся в ней предложения несоразмерны масштабу проблемы. Другими словами, в существующей институциональной среде реализация всех предложенных мер не приведет к сколько-нибудь заметному улучшению работы российских судов.

В 90-е и «нулевые» годы в экспертной среде было много высокопрофессиональных дискуссий, касающихся организации правосудия. Сейчас эти дискуссии заглохли в

силу их очевидной неспособности на что-либо повлиять. Но перемены в стране неизбежны, и прорабатывать эти вопросы необходимо.

Автор Отзыва не берется дать системные предложения по поводу кардинального улучшения качества правосудия. Ниже будут высказаны лишь некоторые не связанные друг с другом соображения.

1. В Стратегии говорится лишь о судебной системе, но ничего не говорится о законодательной. Однако вред, исходящий от этой системы, колоссален. Не даром ее называют «взбесившимся принтером». На сегодняшний день российское законодательство загромождено огромным количеством неадекватных и антиконституционных законодательных норм. Эти нормы имеют два источника. С одной стороны, не завершена чистка законодательства от норм советского периода, неадекватных сегодняшней обстановке. С другой стороны, в последние годы принято большое количество законодательных новелл, многие из которых противоречат общему смыслу правосудия. Учитывая, что чистка законодательства займет годы, необходимо уже сейчас ставить вопрос о системном редактировании законодательства.

2. Проблемы судебной реформы обсуждаются в основном в терминах обеспечения независимости суда от воздействия власти и от коррупции. При всей важности этих проблем представляется, что они не являются главными, поскольку явно несправедливые и даже абсурдные решения часто принимаются российскими судами и в тех случаях, когда над ними не довлеет ничья "сильная рука", а стороны представлены рядовыми субъектами общества. Ниже приводится попытка объяснения этого феномена, сделанная автором этих строк в 2003 г.

- В порядке выдвижения гипотез выскажем следующие соображения. По свидетельству адвокатов, в российском суде более или менее гарантированно можно выиграть лишь такие дела, решение по которым прямо вытекает из текста закона. Если исковое требование базируется хотя бы на небольшом числе

> логических шагов, решение суда становится непредсказуемым. Учитывая, что стороны процесса вынуждены заниматься юридической эквилибристикой и выстраивать длинные, но шаткие цепи логических рассуждений, суд при принятии решений парадоксальным образом оказывается свободен от юридических норм и решает дело по своему произволу, а точнее, исходя из своих собственных интересов, т.е. исходя из оценки того, какое решение проще принять и какое меньше подвержено риску обжалования. Если не брать во внимание одиозные случаи взяточничества или принятия "политических" решений, можно предположить, что одним из основных факторов принятия судебных решений становится оценка судьей возможностей сторон оспаривать принятое решение (по-видимому, в первую очередь оцениваются финансовые возможности сторон, доступ к СМИ, доступ в коридоры власти, качество привлекаемых адвокатов). В итоге в судах в буквальном смысле реализуется принцип "кто сильнее, тот и прав". Действие этого принципа усиливается низким моральным уровнем судей и их низкой квалификацией.

Действие судебного принципа «кто сильнее, тот и прав» усиливается в периоды кризисов и усугубляет разрушительный эффект в экономике за счет снижения дисциплины исполнения контрактов. Эта проблема была экономическим бедствием в 90-е годы и начала вновь обостряться сейчас. СМИ часто сообщают об участившихся случаях невыплаты заработной платы. К сожалению, меньше говорится о том, что организации, являющиеся крупными государственными подрядчиками, все чаще не оплачивают работу субподрядчиков. Возникает аналогия с теорией эмиссионной инфляции: тот, кто крупнее, и тот, кто находится ближе к государственному источнику финансирования, лучше защищен от судебного преследования.

24 июля 2017 г. на сайте ЦСР был размещен текст «Нужно ли контрактной системе развитие?». К сожалению, проблема контрактной дисциплины в нем упомянута лишь косвенно. Перемешаны темы государственных и негосударственных контрактов, не рассматриваются специфичные проблемы субконтракторов. Между тем, от дисциплины исполнения всех видов контрактов зависит общая производительность

экономики, ибо сказано, что «народ, который сегодня без чести, завтра останется без хлеба».

Решение названных проблем – трудная задача, но они должны звучать хотя бы на уровне постановки.

3. В тексте Стратегии ни разу не упоминается суд присяжных, хотя этот институт, пусть и в ограниченных рамках, продолжает работать и сегодня. В 90-е и «нулевые» годы эксперты много обсуждали этот институт, но сейчас обсуждение заглохло, и это несмотря на то, что на канале НТВ регулярно проходят хорошие по качеству инсценировки его работы.

Исчезновение из Стратегии института суда присяжных – еще одно свидетельство обеднения реформистского дискурса. Может быть, авторы Стратегии считают, что этот институт себя не оправдал? Тогда об этом следовало прямо написать.

Можно предположить, обсуждение этого и многих других важных вопросов не вписалось в избранный формат Стратегии. Но это лишь означает, что выбор формата оказался не совсем удачным.

4.13.Безопасная Россия

В этой главе соединены следующие четыре темы: военная реформа, реформа правоохранительной системы (за вычетом судебной), реформа уголовного права и реформа пенитенциарной системы.

Содержание данной главы вызывает двоякого рода замечания: во-первых, сомнительна обоснованность соединения этих тем в одном разделе под общим названием «Безопасная Россия», во-вторых имеются соображения по существу предложений, высказанных в рамках каждой из тем.

<u>Военная реформа.</u> Объединение этой темы с темой охраны общественного порядка вызывает сомнения, поскольку внешняя безопасность и правопорядок внутри страны – это очень разные темы. Представляется, что тема внешней

безопасности более логично была бы раскрыта в контексте внешней политики, которая частично рассмотрена в первой части Стратегии. В любом случае внешняя безопасность и внутренний правопорядок, одной из функций которого является обеспечение безопасности граждан – очень разные темы, поэтому объединение их под одной рубрикой нецелесообразно.

Тема военной реформы в Стратегии не раскрыта. По поводу военной реформы в Стратегии сказано лишь следующее (ниже приведен полный текст соответствующего пункта).

1. **Перейти на полностью контрактное комплектование рядового состава Вооруженных сил**

   1.1. Осуществить постепенное сокращение штатной численности военнослужащих Вооруженных сил РФ до 800 тыс. чел. с соответствующей корректировкой организационно-штатной структуры Вооружённых сил.

   1.2. В течение ближайших трёх лет ежегодно вместо 50 тыс. тыс. чел. призывников принять такое же количество контрактников.

Столь краткое описание серьезнейшего вопроса само по себе говорит о недостаточной глубине его проработки. Оправданием может служить то, что Вооруженные силы РФ – секретная отрасль, причем, четкой границы секретности в законодательстве не проведено. Ненамеренное вторжение в секретную или якобы секретную область, связанную с Вооруженными силами, может поставить под угрозу всю работу над Стратегией. Тем не менее, определенное углубление данной темы возможно.

В Стратегии предлагается сократить численность Вооруженных сил РФ с 1 млн чел. до 800 тыс. чел. и полностью перевести ее комплектование на контрактную основу. С сожалением следует констатировать, что это разумное предложение не подкреплено никакими аргументами и потому выглядит неубедительным. Между тем, такие аргументы имеются.

Во-первых, согласно данным проведенных исследований, в российских Вооруженных силах имеются трудоизбыточные части и подразделения. Служащие рядового состава в них не

заняты никаким полезным делом – ни военным, ни гражданским. Боевая подготовка и боевое дежурство в этих частях практически не ведутся. Почти не ведется даже огневая подготовка. Фактически такие части являются не воинскими частями, а резервациями, предназначенными для принудительного содержания насильственно призванного контингента.

Основная причина возникновения таких явлений – нехватка материальных средств (техники, боеприпасов, горюче-смазочных материалов) для полноценного обеспечения потребностей столь многочисленной армии в полноценной боевой подготовке (несбалансированность труда и материальных средств).

Необходимо оговорить, что в настоящее время ситуация в Вооруженных силах значительно улучшилась по сравнению с советским периодом и первыми двумя постсоветскими десятилетиями. Численность «резерваций», по всей вероятности, сократилась. Тем не менее, этот вопрос требует серьезного уточнения.

Во-вторых, начиная с 2019 г. численность призывного контингента (возрастная когорта 18-летних мужчин) начнет расти и к 2034 г. возрастет на 35%, после чего вновь начнет снижаться. Судя по практике предыдущих периодов, на стадии демографического подъема в Вооруженных силах спешно создаются мотострелковые «резервации». Их возникновение не было обусловлено военной необходимостью и являлось механическим следствием закона во всеобщей воинской обязанности мужчин. Возникает опасение, что и в следующей демографической волне призыв на военную службу пойдет по такому же механическому сценарию, бессмысленно отрывая молодых мужчин от учебы и работы.

В-третьих, трудоизбыточность советской, а затем и российской армии привела к тому, что конструкторы и производители боевой техники не ставили перед собой задачу сокращения неэффективного ручного труда. И если необходимость сокращения ручного труда в основных отраслях народного хозяйства была осознана еще в советское

время, то в отношении Вооруженных сил этот вопрос, насколько известно, ни разу не был поставлен. И если в отношении боевых подразделений вопрос о сокращении доли ручного труда требует, по-видимому, серьезной профессиональной проработки, то в отношении вспомогательных подразделений и видов деятельности этот вопрос может быть поставлен уже сейчас.

Реформа правоохранительной системы, уголовной политики и пенитенциарной системы. Эти пункты главы «Безопасная Россия» подробно комментироваться не будут. Конкретные предложения, содержащиеся в этих пунктах, сами по себе являются очевидными и давно назревшими. Их реализация будет способствовать укреплению правопорядка и гуманизации российского общества. Косвенно эти меры, если они будут реализованы, отчасти пополнят баланс трудовых ресурсов и сделают более защищенной предпринимательскую деятельность.

Вместе с тем, вызывает несогласие подмена фундаментальной проблемы частными, хотя и важными предложениями. Еще в советское время правозащитники (А.Д.Сахаров и другие) ставили вопрос о создании в России ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА. При М.С.Горбачеве создание такого государства стало официально признанной целью. Но что такое правовое государство и какими должны быть пути перехода к нему? В 90-е и «нулевые» годы этот фундаментальный вопрос активно обсуждался в экспертных кругах, но в настоящее время он выпал из повестки дня (вероятно, в силу так называемой выученной беспомощности экспертов).

К сожалению, этот вопрос выпал и из Стратегии, будучи заменен морально значимыми, но частными предложениями. Даже сам термин «правовое государство» ни разу не используется в Стратегии, будучи подменен эклектичным термином «безопасная Россия». На этом пути вряд ли может быть установлен справедливый правопорядок, декларируемый авторами Стратегии.

Стратегии очень не хватаем раздела, который мог бы быть озаглавлен «Развитие институтов правового государства».

4.14. Устойчивая макроэкономика, финансовая и бюджетная система

Эта глава отражает ключевые компетенции авторов Стратегии, поэтому оставлена без комментариев.

5. Проблемные аспекты Стратегии

В этом разделе будут кратко обобщены замечания и соображения, изложенные выше.

5.1. Факторы ускорения экономического роста

Как сказано во введении к Стратегии, целью ее создания является разработка системы мер, направленных на увеличение темпов роста российской экономики с условных 1,5% до 4%, т.е. на 3,5% Вместе с тем, логика мероприятий, направленных на достижение этого результата, описана недостаточно ясно.

В фокус-группах с мэрами моногородов, которых ознакомили с проектом главы «Трансформация государственного управления», респонденты сетовали на сложность восприятия текста и рекомендовали снабдить его средствами визуализации типа схем, диаграмм или слайдов. Очевидно, эту претензию можно отнести и к Стратегии в целом.

В частности, остается неясным, за счет чего конкретно должно быть достигнуто увеличение темпов роста на 3,5%.

Для правильного понимания этих цифр читатель Стратегии сначала должен понять, что речь идет не о среднегодовых темпах роста на прогнозируемый период, а о достижении темпов, близких к 4% в 2024 г. (см. таблицу в главе 3.5.). В этой же таблице расписаны основные макроэкономические

параметры российской экономики по годам на период с 2018 – 2024 гг.

Взаимосвязи между цифрами в указанной таблице, очевидно, просчитаны. В этом вопросе квалификация команды ЦСР не вызывает сомнений. Однако эконометрическая и институциональная логики не совпадают друг с другом, поэтому подлинные источники роста в итоге остаются неясными.

Институциональная логика отличается от эконометрической тем, что она не поддается прямому переводу в цифровое выражение. Единственная возможность цифровой оценки состоит, по-видимому, в межстрановых и исторических сравнениях, однако цифры, полученные таким способом, можно использовать лишь в иллюстративных целях. Авторы Стратегии к такому методу не прибегали.

Если в эконометрической логике темп роста 4% можно условно считать подсчитанным (условно - потому, что его величина зависит от изначальных допущений), то в институциональной логике эта цифра становится иллюстративной и даже пиаровской. Однако в данном случае с авторами Стратегии можно согласиться в том смысле, что они таким способом обозначили хотя и условную, но цель.

Тем не менее, не требуя от авторов Стратегии точного количественного определения вклада каждого институционального фактора в прогнозируемый темп роста экономики, читатель все же вправе ожидать ясного перечня этих институциональных факторов в виде схемы или списка. Возможно, такой список следовало бы положить в основу оглавления Стратегии.

Так или иначе, такой список или схема в Стратегии отсутствуют. Имеются лишь некоторые бессистемные замечания, которые читатель может попытаться собрать воедино, не будучи уверенным в том, что получившийся результат действительно соответствует замыслу авторов Стратегии.

Ниже приведен список факторов, которые автор Отзыва в меру своего понимания счел драйверами роста, на которые сделали ставку авторы Стратегии. Ранги значимости этих факторов не ясны, поэтому они будут расположены в произвольном порядке.

1. «Естественный» рост экономики на уровне 1,5% в год.

2. Устранение институциональных барьеров на пути экономического роста (включая внешнеэкономические барьеры). Это классический тезис либеральной экономической теории, включающий устранение избыточных регуляторных функций (например, в работе таможни) и улучшение качества работы необходимых для рынка институтов (например, судебной системы). Раскрытию этого тезиса посвящена глава «Пространство для инициативы» и многочисленные пункты во многих других главах. Нельзя сказать, что этому фактору в Стратегии уделено мало места, но его роль была бы более убедительна, если бы данная тема была собрана в одном разделе и хорошо структурирована.

3. Влияние институтов развития. К сожалению, этот важнейший вопрос рассмотрен в Стратегии довольно невнятно. Более или менее понятно, что благодаря работе этих институтов авторы Стратегии рассчитывают повысить темп экономического роста (очевидно, за счет импортозамещения и экспорта высокотехнологичной продукции). Если авторы Стратегии делают серьезную ставку на вклад работы этих институтов в рост ВВП, эту тему следовало раскрыть гораздо более подробно и систематически.

4. Увеличение количества и качества трудовых ресурсов за счет увеличения бюджетных вложений в образование и медицину. Это один из наиболее спорных моментов Стратегии. Социальная направленность этих мер не вызывает сомнений. Сомнения возникают в следующих аспектах. Во-первых, неясна способность названных отраслей эффективно использовать дополнительные средства даже с точки зрения повышения их социальной эффективности. Этот вопрос нельзя отдавать на усмотрение соответствующих ведомств.

Изучение данного вопроса требует очень глубокого проникновения в их работу с позиций внешнего экспертного аудита, который чрезвычайно сложно организовать. Насколько можно судить, в рамках разработки Стратегии подобный аудит проведен не был. Во-вторых, социальная направленность тех или иных мер не гарантирует экономического эффекта, на который рассчитывают авторы Стратегии.

5. Трансформация сбережений (населения?) в инвестиции, необходимые для реализации Стратегии. Этот пункт обозначен как один из результатов реализации политики по поддержанию стабильной макроэкономики, устойчивой финансовой и бюджетной систем. Пояснено также, что соотношение активов всех небанковских финансовых организаций и ВВП повысится с 9% до 20%. Учитывая, что прогнозируемый объем инвестиций рассматривается, как источник роста ВВП, институциональные меры, способные превратить сбережения в инвестиции, можно рассматривать как вклад в ускорение темпов экономического роста. Возражение вызывает тот факт, что этот важный вопрос, как и многие другие, упомянут мимоходом и не раскрыты механизмы его реализации.

Возможно, выше перечислены далеко не все указанные в Стратегии институциональные возможности, использование которых может привести к росту российского ВВП. Однако сам факт неочевидности их списка следует считать серьезным недостатком Стратегии. В результате в прямом эфире на ТВ-канале РБК представитель ЦСР не смог внятно ответить на прямой вопрос, в чем авторы Стратегии видят основные источники ускорения экономического роста.

5.2. Другие проблемные аспекты

Ниже будут кратко перечислены основные проблемные аспекты Стратегии, снижающие либо качество документа, либо его коммуникативную доступность.

1. Общая структура документа плохо продумана. Результат – нелогичное оглавление (особенно в первой части), отсутствие ясного перечня факторов, способных привести к заявленной цели - увеличению темпов роста ВВП с 1,5% до 4%. Читатель Стратегии не видит целостного стратегического замысла.

2. Попытка написания Стратегии в жанре нормативного документа не достигла своей цели, но снизила коммуникационную доступность текста, привела к раздроблению текста на плохо взаимосвязанные пункты. Во многих случаях важные общие тезисы подменены большим количеством частных. Имеются как излишняя, так и недостаточная детализация тезисов, т.е. нарушение принципа логической соразмерности.

3. Размытость идейной позиции авторов Стратегии, утрата ясного идейного позиционирования и вытекающих из него принципов решения проблем. Пример – неясность в отношении приемлемости «социалистического» пути развития агломераций.

4. Обеднение реформистского дискурса по сравнению с 90-ми и «нулевыми» годами. Отсутствие новых реформистских идей. Выпадение из рассмотрения вопросов, решение которых необходимо для проведения рыночных, институциональных и правовых реформ. Примеры – игнорирование существования негосударственной медицины и суда присяжных, а также вопрос о приватизации земли.

5. Стремление согласовать положения Стратегии с сильными лоббистскими структурами (ФОИВы, региональные и муниципальные структуры, госкорпорации) привело к тому, что в ряде случаев текст Стратегии стал транслятором их лоббистских стремлений. Пример – превалирование общественного транспорта над частным.

6. Недостаточно глубокое проникновение в проблемы. Пример – предложения по реформе Вооруженных сил, а также главы, посвященные образованию и медицине.

7. В тексте Стратегии имеется много безличных предложений, в которых неясен субъект действия. Возникает

ощущение, что авторы зачастую не смогли определиться, должно ли этим субъектом быть государство или кто-то другой. Отсутствует ясная граница между государством и негосударством.

8. В разделах, озаглавленных *«Результаты»*, очень много цифровых показателей, методология получения которых принципиально не ясна. У читателя возникает ощущение, что эти цифры взяты произвольно.

9. Стилистические недостатки текста, в том числе ошибки на уровне построения фраз и словоупотреблений. Текст нуждается в вычитке хорошим литературным редактором.

Предложение

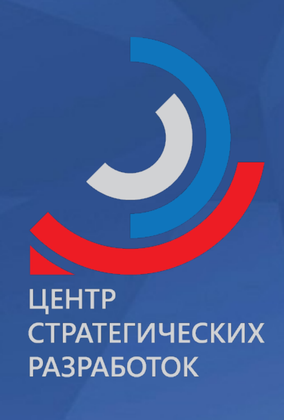
В случае, если работа над окончательным текстом Стратегии будет продолжена, целесообразно придать ей следующий формат.

- Аналитическая часть. Связный и хорошо читаемый текст с ясным оглавлением и структурой. Желательно под единой научной и литературной редакцией. В оглавлении и в тексте должен чувствоваться общий стратегический замысел.
- Нормативная часть. Рубрицированный и сведенный в таблицу перечень конкретных предложений нормативного характера в формулировках, пригодных для использования в качестве правовых актов или поручений государственным органам.
- Цифровая часть. Все цифры, за которыми стоит реальное методическое обоснование, следует свести в единую таблицу или комплект таблиц.
- Методическая часть, включающая в себя методические обоснования цифровых данных.

Июль 2017 г.

СОЗДАВАЯ БУДУЩЕЕ: ЛЮДИ, ТЕХНОЛОГИИ, ГОСУДАРСТВО

СТРАТЕГИЯ 2018–2024



Содержание

Повестка 2018-2024
В 2000-е годы Россия вернула себе масштаб, утраченный во время болезненной трансформации девяностых и стагнации позднего СССР, вышла на новый уровень в экономике и глобальной политике, началось формирование политических институтов.

Эти процессы не закончены, место страны в мировой экономике не соответствует ее потенциалу. Главная помеха – в заметном замедлении экономического роста. За последние 10 лет российская экономика выросла на 17,5%, то есть росла на 1,6% в год. Среднемировые темпы роста за это же время составили 2,5% в год, у развивающихся экономик, с которыми в первую очередь соревнуется Россия, еще больше.

Экономический рост - необходимое условие существования страны, основной способ обеспечения безопасности в современном мире. Во внутренней политике экономический рост дает самые убедительные ответы на вопросы о деятельности власти. Он создает общественный оптимизм и ощущение личной перспективы, порождает неподдельный патриотизм. Чувство социальной и правовой защищенности, непрерывно и стабильно расширяющихся возможностей для себя и своих близких - лучший ответ на рост популистских настроений.

Во внешнем мире экономический рост — необходимое условие уважительного внимания со стороны потенциальных союзников, глобальных оппонентов и стран, которые размышляют над сотрудничеством с Россией. Экономический рост, опирающийся на современные технологии, — самая надежная гарантия от накапливающегося технологического отставания, гарантия укрепления национальной безопасности, способностей страны к военному сдерживанию, повышения международного престижа и привлекательности для граждан.

Россия может и должна выйти на стабильный экономический рост в 3–4% в год, избежать ловушки стагнации, наверстать экономический и технологический отрыв от мировых лидеров.

Мир стоит на пороге очередного нового этапа четвертой технологической революции, который произойдет в развитых странах в ближайшие 6–15 лет. Этот этап связан с цифровыми платформами, управлением большими данными,

новыми материалами даст новое качество производительности труда. Задача России — развиваться в ближайшие годы так, чтобы участвовать в этом процессе, занять в нем достойное место.

Сейчас Россия отстает в десятки раз по важным показателям технологического развития, по роботизации, цифровизации, интернет-экономике. России нужен прорыв, иное качество роста, трансформация экономической модели и государственного механизма, которые позволят достигнуть сопоставимых с развитыми странами показателей производительности труда.

Внутренний спрос – важный источник роста, но он не обеспечит в полной мере необходимых темпов роста российской экономики, России нужен внешний спрос. Для этого необходимо повысить качество производимых товаров до передового мирового уровня и создать такие продукты, которые будут нужны за пределами страны. Россия умеет изобретать и создавать уникальные инновационные продукты, не всегда умеет переходить к их массовому производству, насыщать ими рынок. Придется научиться этому и подчинить этим задачам трансформацию экономики.

Нынешний этап соревнования очень схож с теми временами, когда России нужно было создать свою атомную бомбу или первой полететь в космос. Пропустить этот этап — значит оставить Россию позади лидеров надолго, может быть, навсегда. По сути, перед нами стоит задача нового русского чуда.

Поставленная цель требует адекватного и быстрого переустройства экономики и государства, наращивания вложений в человеческий капитал. Современный уровень технологического развития позволяет не противопоставлять трансформацию экономики уровню жизни или развитию человека, а объединить их в одном процессе.

Стратегия связывает задачи ускоренного экономического роста и заботы о качестве жизни людей таким образом, чтобы одно достигалось через другое: экономический рост повышал качество жизни, а отрасли, связанные с этим качеством — медицина, образование, транспорт, инфраструктура, — превратились бы в двигатели важнейших отраслей экономики, в том числе ориентированной на экспорт. Задача стратегии — запустить быстрый

экономический рост посредством создания современной экономики и соответствующего ей современного государства, использования человеческого капитала в качестве основного ресурса роста.

Новые технологии и самостоятельный креативный подход к делу привлекательны для молодежи. Нужно вовлечь ее в решение поставленных Стратегией задач через новое качество образования, помочь раскрыть предпринимательский потенциал, вернуть людям решимость начинать свое дело.

Человек производителен и инициативен, когда здоров. Одно из важнейших направлений развития человеческого потенциала — современная и доступная медицина, которая станет драйвером важнейших отраслей — биотехнологии, создания новых материалов, фармацевтики, электроники. Таким же стимулом является совершенствование городской среды, обновление транспорта, развитие инфраструктуры, которые сделают российские города конкурентоспособными и привлекательными для жизни, образования и ведения бизнеса, не хуже, чем ведущие города мира.

Чтобы перезапустить экономический рост и включиться в новую промышленную революцию, необходимо более современное и гибкое государство, правильно и профессионально ставящее задачи и отбирающее под них людей. Государство - не надзиратель, а помощник; нужны комфортные отношения между гражданином и государством, не унизительные для частного лица или предпринимателя; Отношения, которые защищены независимым и эффективным правосудием.

Стратегия подразумевает три равнозначных и взаимосвязанных приоритета – технологическое развитие, развитие человеческого потенциала и современное государство**.** Для продвижения по этим направлениям Стратегия предусматривает реализацию четырнадцати инициатив.

Почему технологическое развитие**.** Уже через 10–15 лет экономика развитых стран будет принципиально другой — с новыми лидирующими отраслями, иными комплексами производственных решений, системой дистрибуции товаров, доступом к рынку. Технологии стремительно проникают во все сферы жизни. Причины технологического отставания

России лежат в коротких горизонтах планирования, зарегулированности экономической деятельности, избирательной поддержке государством отдельных инновационных решений, высоком риске технологического предпринимательства.

Технологическая модернизация экономики пойдет сразу по двум направлениям —модернизация традиционных отраслей и запуск производства новых передовых продуктов. К 2024 году в России нужно сформировать критическую массу компаний и современных технологий, запустить новый этап технологического развития. Как минимум, 50 крупных российских компаний должны быть конкурентоспособными на мировых рынках.

Уже в ближайшее время через формирование стратегических консорциумов (в том числе с участием ведущих зарубежных компаний) и заключение инвестиционных контрактов расширять свое присутствие на новых рынках — беспилотных летательных аппаратов, морских интеллектуальных систем, беспилотных автотранспортных средств, средств человеко-машинных коммуникаций. Технологический рывок потребует и реконфигурации институтов развития, повышения прозрачности и конкурентности распределения государственной поддержки. Потребуется трансформация государственных компаний, включая распределение заказов новых технологий и продуктов по широкой сети поставщиков из малого и среднего бизнеса. В ключевые показатели эффективности госкорпораций нужно включать показатели технологического развития и подъема по поколениям продукции. При помощи специальных программ будут сформированы новые сектора экономики: постуглеродная энергетика, биотехнологические производства, зеленая химия, микроэлектроника следующего поколения (некремниевая электроника, квантовые коммуникации и т.п.).

Для этого необходимо создать комфортную юридическую и регуляторную среду для инноваций, сократить количество отраслей, где запрещается деятельность иностранных инвесторов. Российская технологическое развитие должно строиться на принципах горизонтального разделения труда, распределения рисков, соединения компетенций, на конкуренции в сборке сетей, консорциумов и корпораций из разных производственных, исследовательских и финансовых

элементов. Нам нужны толерантная экспериментальная структура экономики и адаптированное к ней государство.

Один из главных элементов стратегии — участие в новой глобализации, поощрение российского экспорта и включение российских предприятий в международные производственные цепочки. Нужно помочь российским компаниям выйти за пределы внутреннего рынка, ликвидировать барьеры, связанные с таможенным регулированием, и приспособиться к внешней среде.

Государство должно создать условия, чтобы частные компании, которые готовы производить продукцию современного качества, могли доставить ее в любую точку земного шара. Стратегия нацелена на то, чтобы к 2024 году экспортером было хотя бы одно из 75 российских предприятий (вместо нынешних одного из 150), доля России в мировом экспорте высокотехнологичных товаров выросла с 0,25% в 2015 году до 0,5% в 2024 году (и до 1% в 2035-м).

Нужно привязать мир к России. Преодолеть технологическое отставание и обеспечить национальную безопасность можно только встраиваясь в глобальные цепочки производства добавленной стоимости. Кроме доступа к технологиям и инвестициям, привязка к транснациональным цепочкам и контроль, ведущее место в них — важное условие национальной безопасности, она делает слишком рискованной даже для недружественно настроенных партнеров изоляцию России и любые формы жесткого давления на нее. Нужно повысить вовлеченность в глобальные цепочки отраслей обрабатывающей промышленности и секторов услуг с нынешних 7–8% до 30% и выше.

Технологическое и экономическое обновление России не должно восприниматься другими странами как угроза, нужно избавиться от связанных с этим препятствий, сформировать пространства добрососедства, остановить деградацию межгосударственных отношений как на постсоветском пространстве, так и по линии Россия – Запад, активно развивать незападные направления политики (к 2024 году Россия должна занимать более 5% внешнеторгового оборота пяти стран АТР). Количество политически мотивированных торгово-инвестиционных ограничений должно быть сведено к 2024 году до близкого к нулю значения. Экономически и демографически Россия отстает от крупнейших мировых

центров — США, ЕС, Китая. С помощью обновленных инструментов мягкой силы и экономически ориентированной дипломатии нужно добиться того, чтобы международные правила были едиными для всех и формировались с учетом российской позиции. Россию будут принимать во внимание, если она продолжит настойчиво и принципиально отстаивать свои интересы, но не будет восприниматься как угроза. Россия должна быть стабильной, уверенно развивающейся страной, привлекательной для инвесторов, а сотрудничество с ней – не ассоциироваться с рисками, быть престижным.

Государству следует создать пространство для частной экономической и социальной инициативы. От доминирования государственного сектора в экономике, имитации конкуренции, давящего государственного регулирования, жесткой регламентации, запретов и неприятия всего нового нужно перейти к расширению предпринимательства, реальной конкуренции. От наказуемой инициативы – к ее поощрению, снижению непродуктивной активности контрольно-надзорных органов, избавиться от устаревших, невыполнимых или противоречащих друг другу правил. Необходимо выстроить общение бизнеса и граждан с дружелюбным, вежливым, комфортным государством-союзником, а не противником. Нужно научить граждан объединяться там, где они должны и могут решать задачи без обращения к государству быстрее и эффективнее, чем государственные органы.

Для развития предпринимательской инициативы будет обновлена повестка антимонопольного и тарифного регулирования, осуществлен перевод на прозрачные рыночные механизмы госзакупок, введены ограничения разрастания госсектора в экономике.

В результате реализации Стратегии доля государства в экономике уменьшится с 70% до 50% к 2024 году и до 30% к 2035 году, снизится концентрация участников госзаказа, доля малого и среднего бизнеса вырастет с 20% до 40% ВВП, а вклад сектора некоммерческих организаций — с 0,85% до 3% ВВП. Количество контролирующих функций государства на федеральном уровне уменьшится со 150 до 50, а общее количество проверок — с 2 млн до 1 млн в год. Будут сняты искусственные барьеры для выхода новых компаний на рынки, уровень конкурентности российского рынка резко увеличится.

Одновременно с запуском промышленной революции следует добиться устойчивого роста в сельском хозяйстве, в производстве продовольствия для России и мира. Нужно сформировать современный агропромышленный сектор, обеспечить внутренний рынок качественными отечественными продуктами и укрепить положение России на внешнем рынке как крупного экспортера сельскохозяйственной продукции. Уровень зависимости от импорта мясных и молочных продуктов снизится, экспорт продовольствия вырастет с 17 до 25 млрд долларов, доля малого и среднего бизнеса увеличится с 40% до 60%. Россия сможет добиться показателей продуктивности и урожайности, сопоставимых с развитыми странами мира, а ее доля в мировом экспорте продовольствия вырастет с 1,2% до 2%. Как и в случае технологического развития, эти результаты будут достигнуты в том числе через применение технологий, инвестиции в человеческий капитал и улучшение условий жизни на селе.

Для экономического роста нужен рывок в развитии интегрированной транспортной инфраструктуры, в строительстве скоростных автомобильных и железных дорог. Необходимо существенно сократить время в пути товаров и грузов между региональными центрами, повысить мобильность населения, увеличить скорость и снизить издержки транзита через территорию России. Нужно двигаться к формированию полноценного транспортного каркаса, соединить все агломерации с населением выше 1,5 млн человек, сформировать транзитные коридоры с быстрыми таможенными процедурами, которые свяжут Евросоюз с Центральной Азией и Китаем, с присоединением к ним российских логистических и производственных центров.

Особое внимание на новом этапе развития должно быть уделено человеческому капиталу. Инвестиции в человеческий капитал и отдача от них будут главными факторами экономического роста и технологического развития, в этом реальность современной экономики. Образование закладывает основу человеческого капитала, а здравоохранение его сохраняет и продлевает. Именно образование и здравоохранение – важнейшие факторы экономического роста и улучшения качества жизни, сектора, которые двигают технологическое развитие.

Нужно сформировать систему образования XXI века, которая от дошкольного до высшего и аспирантуры сохраняя фундаментальный подход, будет учить людей жить в новом цифровом мире, быстро и точно ориентироваться в огромном массиве оцифрованных и доступных в сети данных, курсов и образовательных услуг. С учетом демографических тенденций и снижения количества молодежи нужно повышать показатели функциональной и современной грамотности, использовать все, в том числе онлайн возможности для получения образования. Необходимо снять административные барьеры для приезда иностранных студентов, преподавателей и ученых, повысить доходы от экспорта образовательных услуг в совокупном экспорте с 0,1% до 1%.

Радикальные изменения в экономике и производстве затронут социальную сферу и рынок труда. Одной из угроз здесь является потеря рабочих мест, устаревание навыков и знаний у сравнительно молодых еще людей, риск выпадения населенных пунктов и территорий из мирового и даже внутрироссийского разделения труда. Сам процесс образования должен стать непрерывным, человек будет многократно обновлять набор знаний и компетенций в течение жизни, нужно повысить охват программами непрерывного образования вдвое, до 35% взрослого населения ежегодно.

Нужно сформировать технологичный сектор охраны и укрепления здоровья граждан, перейти от системы здравоохранения, которая реагирует на болезни, к полноценной индустрии здоровья, которая станет одним из основных заказчиков передовых продуктов и технологий и экспортером услуг. Нам нужно к 2024 году ответить на запросы граждан в этой сфере и сформировать в России современную систему здравоохранения, укрепить первичное и создать реабилитационное звено, сформировать систему стимулов и поддержки здорового образа жизни, внедрять системы персонального дистанционного мониторинга и развивать медицину предупреждения и ранней диагностики, укрепить систему лекарственного обеспечения и повысить доказательность финансирования медицинской помощи, увеличить к 2024 году ожидаемую продолжительность жизни до 76 лет и выше.

Для поддержания достигнутого уровня защищенности и снижения бедности необходимы специальные меры социальной поддержки пенсионеров и семей с детьми. В системе пенсионного обеспечения для увеличения пенсионных выплат, поддержания соотношения средней пенсии по старости и средней заработной платы на уровне не ниже 34% будет с 2019 года постепенно повышаться пенсионный возраст – по полгода в год до 63 лет у женщин и 65 лет у мужчин. В дополнение к поддержанию пенсий с учетом растущей доли пожилого населения необходимо развернуть систему, удовлетворяющую потребности населения в социальном обслуживании, поддерживающих здоровье технологиях и продуктах. Для снижения бедности, сбережения человеческого капитала – развернуть системы социальных выплат бедным семьям с детьми.

Экономика будущего будет создаваться в городах, там будут самые высокие темпы роста, самая высокая производительность. Необходимо по всей территории России создать города, привлекательные для жизни, которые будут собирать и структурировать вокруг себя обширные территории и служить полноценными глобальными центрами развития, не менее привлекательными для людей, чем Москва или Санкт-Петербург. Для этого в главных городских центрах должен быть сформирован прозрачный и стабильный рынок покупки и аренды качественного жилья разных ценовых категорий, благоустроена городская среда, созданы современные рабочие места в секторах услуг, дизайна, информационных и других современных технологий, обновлен общественный транспорт, должно поддерживаться качественное, разнообразное и современное культурное предложение.

Современная экономика, технологическое развитие, развитие человеческого капитала возможны только путем формирования в России современного государства. Для ответов на технологические вызовы, достижения необходимой скорости и эффективности государственной машины необходима трансформация системы государственного управления, ее фокусировка на стратегических целях, интересах граждан и компаний, самообновлении и повышении эффективности. Использование цифровых технологий позволит быстрее и эффективнее реагировать на возникающие проблемы, снизит затраты бюджета, граждан и компаний на взаимодействие с

государством и получение государственных услуг. Прозрачный и конкурентный подбор и продвижение госслужащих, управленцев и представителей власти разных уровней, формирование «госслужащего нового типа» повысит доверие к системе государственного управления и государству в целом.

Россия – это страна регионов, успешных регионов сильной федерации. Нужно в максимальной степени использовать возможности регионов, особенно ключевых регионов, делегировав им дополнительные полномочия, ослабив федеральное регулирование и усилив контроль за результатами. Необходимо создать правильные стимулы для роста собственных доходов регионов в системе межбюджетных отношений, реализовать инструменты конкурсной поддержки повышения конкурентоспособности и развития специализации регионов для повышения их темпов роста, выровнять доступность и качество социальнозначимых услуг, уровень социального развития регионов.

Должно быть завершено формирование независимой судебной системы как главного гаранта прав гражданина и собственника и непредвзятого арбитра в их спорах между собой и государством. Нагрузка на суды будет снижена, отменены организационные ограничения независимости судей. Одновременно будет происходить модернизация системы исполнения наказаний, разгрузка и обновление изоляторов и тюрем, уменьшение тюремного населения России вследствие гуманизации и рационализации уголовного законодательства.

Российские граждане все еще низко оценивают свою безопасность, страх перед преступностью дополняется нежеланием иметь дело с полицией. Нам нужна более безопасная Россия, контакт с полицией должен перестать быть в глазах граждан событием, которого следует избегать. Нам нужна большая безопасность при большей эффективности затрат.

Все перечисленные изменения требуют стабильной макроэкономической ситуации, наличия финансовых ресурсов. Для запуска нового этапа технологической революции и экономического роста нужно завершить переход к низкой и предсказуемой инфляции, которая снижает неопределенность и обеспечивает более высокую отдачу инвестиционных проектов. Нужно сформировать

современную и эффективную финансовую систему, которая включает здоровый и конкурентный банковский сектор, ориентированный на разные потребности граждан и всех типов бизнеса, и небанковский сектор, который сможет обеспечивать долговременные инвестиционные проекты длинными деньгами.

Необходима коррекция бюджетной политики в пользу финансирования производительных расходов: нужно больше вкладывать в человеческий капитал, инфраструктурное и технологическое развитие. Совершенствование бюджетной и налоговой политики позволит поддерживать расходы бюджета на уровне 34% ВВП.

* * *

Экономические и технологическое отставание России неверно считать непреодолимым. У страны есть ресурсы и возможности, для того чтобы запустить стабильный экономический рост и совершить рывок в технологическом развитии вместе с улучшением качества жизни и наращиванием человеческого капитала. Стратегия нацелена именно на это.

Главные результаты к 2024 году по сравнению с 2016 г.*:

- валовой внутренний продукт в реальном выражении вырастет на 30%;
- реальные располагаемые доходы населения вырастут на 25%;
- ожидаемая продолжительность жизни вырастет с 71,4 года до 76,0 лет;
- уровень бедности сократится с 13,5 % до 10 %;
- несырьевой экспорт (за исключением переработанного топлива и электроэнергии) вырастет со 107 до 200 млрд долл. в 2024 г. и до 450 млрд долл. в 2035;
- производительность труда вырастет более чем на 30%;
- количество экспортирующих частных компаний в России с выручкой более 250 млрд рублей вырастет с 32 единиц в 2015 году до 75 единиц в 2024 году и 150 единиц в 2035 году;
- все критические инфраструктуры (информационная, транспортная, энергетическая, финансовая, социальная и государственного управления) будут переведены на стандарты цифровой и платформенной экономики;
- доля 15-летних обучающихся, обладающих современной функциональной грамотностью в соответствии с критериями ОЭСР, повысится с 75% до 85%;
- количество ведущих университетов, устойчиво присутствующих в глобальных (международных) предметных рейтингах повысится с 9 единиц до 20 единиц;
- охват населения программами непрерывного образования повысится до среднего уровня по странам ОЭСР — с 17% до 35% взрослого населения ежегодно;
- уровень цифровизации процессов в государственном управлении повысится с 5-10% до 50%;
- доля граждан, считающих, что они в полной или значительной мере несут ответственность за происходящее в стране, повысится с 11% до 40%.

* далее, если специально не указано, приведены изменения показателей в 2024 г. по сравнению с 2016 г.

1. Технологическое развитие
Динамичное развитие российской экономики и выход на высокие темпы роста будут реализованы за счет:

- активного участия в мировой политике и экономике для решения задач роста и модернизации, проект «Ключевые позиции в новой глобализации»;
- повышения производительности, создания современной индустриальной и постиндустриальной основы в традиционных и новых секторах экономики, проект «Новый этап технологической революции»;
- эффективного использования предпринимательской, социальной и гражданской инициативы как движущей силы экономического развития, проект «Пространство для инициативы»;
- эффективного использования природных ресурсов и агропромышленного комплекса для поставок продовольствия на внутренний рынок и на экспорт, проект «Продовольствие для России и мира»;
- развития транспортной инфраструктуры, повышения доступности транспортных услуг, проект «Интегрированная транспортная система».

1.1. Ключевые позиции в новой глобализации

Цель — реализовать потенциал России в мировой торгово-экономической и политической системе.

От эскалационного реагирования и наращивания политической напряженности, концентрации на экспорте сырьевых ресурсов мы перейдем к проактивной нормализации отношений, активному участию в формировании международных правил регулирования торговли и инвестиций, заключению торговых соглашений в интересах российских экспортеров и потребителей, расширению несырьевого экспорта и встраиванию в глобальные цепочки производства добавленной стоимости.

Реализация проекта «Ключевые позиции в новой глобализации» сделает возможным:

- Проведение внешней политики России в интересах социально-экономического развития при сохранении стратегической самостоятельности в вопросах безопасности. Инструменты внешней политики будут

диверсифицированы, в широкое международное сотрудничество будут вовлечены регионы страны, бизнес, университеты, некоммерческие организации.

- Ориентацию внешнеполитических и внешнеэкономических инструментов на содействие технологическому развитию. Доходы от экспорта высокотехнологичных гражданских товаров и услуг значительно превысят поступления от экспорта вооружений.
- Переход от политики импортозамещения к развитию технологичных экспортно-ориентированных производств за счет эффективного использования импорта, включения в международную промышленную кооперацию и глобальные цепочки производства добавленной стоимости.
- Создание инфраструктурных, институционально-регуляторных, информационных, финансово-экономических условий, формирующих максимально комфортную среду для экспорта и обеспечивающих эффективную мобилизацию имеющегося и перспективного экспортного потенциала с акцентом на продукцию глубокой переработки, наукоемкие товары и услуги.
- Существенное снижение торговых барьеров внутри Евразийского экономического союза. Будет выстроена система торгово-экономических соглашений с широким кругом зарубежных партнеров, сформировано пространство экономического сотрудничества и интеграции в Евразии. Нормы национального и наднационального регулирования будут приведены в соответствие с передовыми стандартами.
- Обеспечение эффективной защиты российских интересов от нарушений партнерами своих обязательств и участие России в формировании новых правил международной торговли, модернизация повестки двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Результаты:

- несырьевой экспорт (за исключением переработанного топлива и электроэнергии) вырастет со 107 млрд долл. в 2016 г. до 200 млрд долл. в 2024 г. и до 450 млрд долл. в 2035 г.;

- рост числа экспортеров — с 1 из каждых 150 российских компаний сегодня до 1 из 75 в 2024 г. и до 1 из 50 в 2035 г.;
- показатель вовлеченности в глобальные цепочки добавленной стоимости отраслей обрабатывающей промышленности (backward participation) вырастет до среднего по ОЭСР уровня: с 20 % до 30 % в 2024 г.

1. Нацелить внешнюю политику на продвижение экономических интересов

1.1. Проактивное восстановление отношений с Западом. Необходимо сохранять и развивать режимы контроля вооружений, активизировать усилия по выработке общих правил взаимодействия государств в киберпространстве, интенсифицировать сотрудничество в рамках противодействия общим угрозам. Преодоление конфронтационной инерции потребует взаимного смягчения риторики нынешнего периода информационной войны, развития прагматичного взаимодействия по укреплению торгово-экономических и человеческих связей с США и странами ЕС.

1.2. Укрепление других принципиальных направлений внешней политики. Продолжая работу по оптимизации торгово-инвестиционного взаимодействия с Китаем, Россия будет диверсифицировать свое присутствие в регионе, укрепляя связи с АСЕАН, Южной Кореей, Японией. Механизмы поддержки внешнеэкономической деятельности в Азии будут модернизированы. Россия будет играть ведущую роль в диалоге о формировании системы региональной безопасности на Ближнем Востоке.

1.3. Модернизация системы дипломатической службы. Экономические компетенции дипломатических кадров будут качественно усилены. Система кадровой работы российской дипломатической службы будет содействовать наращиванию компетенций, в том числе за счет горизонтальной мобильности между МИД России и другими государственными, а также межгосударственными структурами, работающими в сфере международных отношений.

1.4. Модернизация работы торговых представительств России за рубежом. Будет запущена система кадрового

обновления и развития компетенций сотрудников торговых представительств; устранены неэффективные процессы в деятельности торговых представительств, их взаимодействии с ФОИВами, повышена скорость принятия решений и обратной связи; определены географические и секторальные задачи торговых представительств по продвижению экспорта, привлечению инвестиций и технологий.

1.5. Преодоление конфронтационной инерции позволит остановить деградацию межгосударственных отношений как на постсоветском пространстве, так и по линии Россия-Запад. На основе и в рамках развития Минских договоренностей будет оказываться содействие достижению соглашения о качественном расширении присутствия представителей ОБСЕ, ООН и гуманитарных организаций в зоне конфликта на востоке Украины с целью создания условий для политического урегулирования. В отношениях со всеми постсоветскими государствами торговые ограничения будут минимизированы, вырастет прозрачность правил, содержания и контроля торгово-инвестиционного взаимодействия. Развитие трансграничных транспортных коридоров станет стимулом для снижения остроты политических противоречий на Южном Кавказе.

1.6. Развитие современной системы «мягкой силы», содействующей решению гуманитарных, политических и экономических задач. Система управления международным гуманитарным сотрудничеством и содействием международному развитию будет реструктурирована с учетом накопленного опыта. Характер информационной работы государственных СМИ будет способствовать формированию их международной репутации как заслуживающих доверия.

Результаты:

- количество действующих против России политически мотивированных торгово-инвестиционных ограничений радикально сократится к 2024 г.;
- Россия будет занимать более 3% внешнеторгового оборота пяти стран (Китай, Южная Корея, Индия, Япония, Вьетнам) Азиатско-Тихоокеанского региона к

2035 г. До 2024 г. доля стран Азиатско-Тихоокеанского региона в общем приросте прямых иностранных инвестиций в Россию будут выше аналогичных для других стран и групп.

- динамика въездного туризма перейдет от ежегодного падения к росту на уровне 15 % в год.

2. Расширить инвестиционно-технологическую повестку международного сотрудничества, открыть доступ российского бизнеса к мировым технологиям

2.1. Россия будет присоединяться к существующим и участвовать в выработке новых многосторонних и двусторонних соглашений, устанавливающих правила международного взаимодействия в сфере технологий, входить в международные исследовательские и технологические сети и консорциумы, реализовывать собственные международные технологические инициативы, в первую очередь, в энергетике, экологии, добыче и использовании природных ресурсов, освоении сложных климатических районов;

2.2. Приоритетность технологического развития будет учитываться в работе Евразийского экономического союза, в частности при заключении соглашений о свободной торговле с третьими странами.

2.3. Использование инструментов дипломатии для поддержки научно-технологического развития. Координирующая роль МИД России в международном научно-технологическом сотрудничестве будет усилена. На дипломатическую службу будут привлекаться кадры, обладающие передовыми компетенциями в сфере технологического развития. Будут устраняться препятствия для международной мобильности научно-технологических специалистов и создания в России центров НИОКР с международным участием, будет расширена практика участия российских научных фондов в поддержке международных исследовательских программ;

2.4. Активный трансфер технологий в рамках системы международного научно-технического сотрудничества, разработка и внедрение дорожных карт по развитию международного взаимодействия в технологической сфере. Будет формироваться общее пространство науки, образования и инноваций

2.5. Евразийского и Европейского союза. Научно-технологическая и инвестиционная повестка будет продвигаться в контексте взаимодействия с ведущими странами Азии. Участие национальных технических регуляторов и профильных образовательных структур в международной деятельности будет расширено.

Результаты

- рост доли России на рынке высокотехнологичных товаров с 0,25 % в 2015 г. до 0,5 % в 2024 и до 1 % в 2035 г.;
- создание научно-технологических альянсов, проведение совместных исследовательских программ со странами-лидерами инновационного развития.

3. Увеличить несырьевой экспорт, закрепиться на перспективных рынках

3.1. Формирование перспективных сфер экспортной специализации России, масштабный выход с новой продукцией (услугами) на новые рынки. Охват проектным подходом динамичных секторов российской экономики, включая сферы информационно-коммуникационных, нано- и биомедицинских технологий, услуг в области инжиниринга, образования и здравоохранения, туризма. Проектирование и поддержка экспортно-ориентированных цепочек добавленной стоимости с российским участием (национальный экспортный проектный офис, региональные центры субконтрактации, снижение издержек функционирования российских частей глобальных цепочек добавленной стоимости путем регуляторной настройки). Создание условий для экспорта на перспективные, но высокорисковые развивающиеся рынки путем принятия мер по покрытию рисков.

3.2. Мобилизация имеющегося экспортного потенциала, прежде всего регионов, малого и среднего бизнеса. Будут реализованы меры, направленные на повышение мотивации и готовности к экспорту (система экспортного аудита для малых и средних предприятий, проэкспортные мероприятия в регионах, учреждение государственных наград для лучших экспортеров), преодоление информационного разрыва в системе поддержки экспорта (полномасштабный федеральный

информационный ресурс по внешнеэкономической деятельности, «единое окно» для экспортеров в регионах), развитие торгово-посреднических институтов для продвижения отечественной продукции на внешние рынки (системы внешнеторговых домов, экспортных консорциумов, кооперативов).

3.3. Ликвидация институционально-регуляторных ограничений и барьеров для экспорта, максимальное упрощение и удешевление внешнеторговых процедур. Будет сформирован режим наибольшего благоприятствования для экспорта, в том числе внедрена экспертиза проектов нормативных актов на предмет их воздействия на экспорт (в России и в рамках Евразийского экономического союза). Значительное снижение обременительности процедур экспортного контроля, расширение оснований для применения генеральных лицензий и безлицензионного экспорта.

3.4. Реформирование системы таможенного администрирования:

3.4.1. На *первом этапе* (краткосрочные меры, 2018-2019 гг.) необходимо осуществить организационные и технические изменения, направленные на обеспечение возможности создания единого механизма таможенного и налогового администрирования. В дополнение к действующим в настоящее время процедурам таможенного и налогового контроля осуществляется ряд мероприятий, в частности, ключевые из них:

а) *Разработать и протестировать в рамках пилотных проектов систему генеральных финансовых гарантий, основанную на нестоимостных критериях (для компаний-импортеров основными критериям определения возможности использования и размера финансовой гарантии должны стать: (1) финансовая устойчивость и наличие активов; (2) опыт деятельности (продолжительность); (3) благонадежность (отсутствие серьезных нарушений или неоднократных мелких нарушений, наличие заключенного с ФНС договора о налоговом мониторинге)).*

б) Внедрить систему «единого окна», для осуществления таможенных процедур, интегрированную с информационными системами контролирующих органов стран-торговых партнеров, в том числе *информационные* технологии, обеспечивающие:

- автоматическую (без участия должностного лица) регистрацию деклараций и иных документов и сведений, представляемых таможенным органам при совершении таможенных операций;
- исключение дублирования документов в электронном виде документами на бумажном носителе;
- перевод обмена документами и сведениями между таможенными органами и декларантами, и другими заинтересованными лицами в электронную форму;
- автоматическое (без участия должностных лиц таможенных органов) принятия решения о выпуске товаров, не идентифицированных как товары, требующие проверки.

в) *Разработать и протестировать интегрированную систему управления рисками (СУР) ФТС-ФНС и других контролирующих служб, в том числе:*

- *Наладить постоянный информационный обмен между таможенными и* налоговыми *органами для интеграции ведомственных систем анализа рисков и управления ими (перечень сведений определяется исходя из анализа сопоставимости данных).*
- *Объединить данные о лицах, имеющихся в таможенных и налоговых органах (реестр участников ВЭД – налогоплательщики), обеспечить возможность использования* единой электронной подписи для всех государственных сервисов (таможенные органы, налоговые органы, портал «Государственные услуги» и т.д.).

г) Разработать и внедрить методологию и критерии оценки эффективности деятельности

таможенных органов по уровню собираемости таможенных платежей или недостоверно декларируемого импорта («серого импорта»), оценить методологию составления плана сбора таможенных платежей и при необходимости внести в него корректировки.

д) Разработать, протестировать и утвердить методику проведения совместных камеральных и выездных проверок таможенными и налоговыми органами с целью исключения дублирования функций, внедрить механизмы взаимного признания результатов контроля.

е) Организовать осуществление проверок грузов (товаров) в формах осмотра (досмотра) в морском порту и иных пунктах пропуска однократно и в одном месте всеми контролирующими органами.

3.4.2. *В рамках второго этапа (2020-2021 гг.) провести внедрение и тестирование в рамках пилотных проектов ключевых элементов единого механизма таможенного и налогового администрирования, то есть первичное разделение нефискальных и фискальных функций администрирования таможенных платежей (с передачей последних от таможенных к налоговым органам), которое окончательно будет закреплено в рамках третьего этапа.*

а) Внедрить обязательное предварительное декларирование импортером (или его таможенным представителем) в электронной форме (через личный профиль в системе ФТС-ФНС), предполагающее предоставление обязательного набора сведений об импортируемой продукции в адрес конкретного импортера, и обязательное предварительное информирование перевозчиком об условиях транспортировки, в том числе предоставление сведений о транспортном средстве.

б) Провести тестирование и калибровку профилей риска в рамках интегрированной системы управления рисками ФТС- и ФНС, провести подготовку к полноценному внедрению системы СУР.

в) Реализовать пилотные проекты по организации постконтроля- и уплаты таможенных платежей (начало внедрения в рамках ограниченного перечня товаров, ограниченного перечня участников ВЭД (имеющих «хорошую» историю ВЭД), ограниченного перечня пунктов пропуска (имеющих необходимую инфраструктуру для разделения грузопотоков и средства контроля для проведения проверки грузов без вскрытия транспортных единиц)).

г) Нарастить инфраструктуру и компетенции для проведения досмотра товаров исключительно в пунктах пропуска.

3.4.3. В рамках *третьего этапа* (до 2024 г.) полноценно внедрить единый механизм налогового и таможенного администрирования, в частности:

а) Обеспечить осуществление таможенной службой интегрированного однократного контроля непосредственно в пунктах пропуска (таможенный, ветеринарный, фитосанитарный, санитарно-эпидемиологический, транспортный) за счет модернизации инфраструктуры пунктов пропуска и технического оснащения таможенной службы.

б) Разделить нефискальную и фискальную часть контрольных процедур с переносом последней на этапы до ввоза товаров и после их выпуска для внутреннего потребления, ликвидировать информационный разрыв между таможенной и налоговой службами.

в) Внедрить систему комплексных (генеральных) финансовых гарантий, основанную на нестоимостных критериях.

г) Внедрить сквозной контроль движения товаров и совершения сделок с ними для целей взимания таможенных платежей и «внутренних» налогов с момента ввоза товаров до их конечного потребления или реализации в розницу на основе налогового и бухгалтерского учета в единой информационной системе ФТС-ФНС.

3.5. Осуществить поэтапную либерализации валютного регулирования, вплоть до его отмены, с целью замены валютного контроля налоговым и банковским с одновременным совершенствованием законодательства в сфере противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, а также повышением устойчивости финансового сектора. Реформа валютного регулирования и валютного контроля должна осуществляться поэтапно и включать в себя три этапа.

3.5.1. На первом этапе (2018 – 2019 гг.) необходимо:

- изменить понятие «валютный резидент» для физических лиц, установив, что в целях валютного регулирования и валютного контроля резидентом – физическим лицом признается гражданин Российской Федерации, кроме тех лиц, кто имеет документ, дающий право на вид на жительство в иностранном государстве или на бессрочное проживание (рабочая виза, работа в международных организациях, в посольствах и торгпредствах РФ);
- сохранить в ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» только нормы, устанавливающие принципы, нормативно-правовую базу, органы регулирования, основания для введения ограничений в кризисных ситуациях; при этом установить, что комплекс мер «репатриация – обязательная продажа валютной выручки» и другие валютные ограничения могут лишь временно вводиться Правительством Российской Федерации по согласованию с Банком России как мера срочного характера для обеспечения финансовой стабильности в период кризиса;
- отменить запрет на операции между резидентами в рамках валютного законодательства при установлении запрета на использование иностранной валюты в качестве платежного средства на территории РФ;

- определить закрытый перечень запрещенных операций по зачислению денежных средств на зарубежные счета (принцип «разрешено все, что не запрещено») для валютных резидентов, признаваемых при этом и налоговыми резидентами.
- перенести нормы об уведомлении и отчетности по зарубежным счетам в НК РФ для целей *налогового* контроля (для налоговых резидентов);
- отменить требование репатриации валютной выручки при условии установления *правил* мониторинга исполнения внешнеэкономических сделок в законодательстве о противодействии отмывании денежных средств, объединения информационных баз ФНС и ФТС, развитие межведомственного взаимодействия с ЦБ и Росфинмониторингом.

3.5.2. На втором этапе (2020-2024 гг.) необходимо:

- отменить необходимость подачи отчетности лицами, счета которых находятся в странах, с которыми у РФ осуществляется автоматический обмен *информацией* в соответствии с Многосторонним соглашением об автоматическом обмене финансово-учетной информацией ОЭСР;
- отменить понятие валютного резидентства, заменив его понятием налогового резидентства;
- установить свободный режим использования зарубежных счетов.

3.5.3. Третий этап (с 2025 г. до горизонта 2035 г.) осуществления реформы валютного регулирования и валютного контроля в России предполагает принятие одного из следующих решений: 1) отмену ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» с учетом переноса его понятийного аппарата в акты в рамках других сфер регулирования (например, в ФЗ «О рынке ценных бумаг» закрепить определение внешних ценных бумаг), установление права

введения валютных ограничений в кризисных ситуациях в соответствии с Постановлением Правительства, а также получение отчетности по зарубежным счетам резидентов с использованием международных инструментов обмена, или 2) сохранение рамочного закона, в котором будут определены понятия, связанные с валютными ценностями и операциями, а также созданы правовые основы для возможности введения валютных ограничений в кризисных ситуациях.

3.5.4. В целях обеспечения эффективности реформы валютного регулирования и валютного контроля ее осуществление должно сопровождаться комплексом мер, которые заключаются в:

- улучшении налогового администрирования посредством развития механизмов автоматического обмена налоговой информацией по зарубежным счетам с другими государствами в соответствии с Многосторонним соглашением компетентных органов об автоматическом обмене финансовой информацией 2014 г. (CRS MCAA),
- совершенствовании законодательства в сфере противодействия отмыванию денежных средств, полученных преступным путем, и финансирования терроризма за счет повышения эффективности работы принципа «знай своего клиента», определения «необычных сделок», а также улучшения международного обмена информацией;
- улучшении работы финансовых рынков за счет соблюдения принципов корпоративного управления ОЭСР и Совета по финансовой стабильности (FSB), *совершенствования* организации внутреннего управления рисками, внутреннего контроля, системы раннего реагирования, а также повышения эффективности порядка определения бенефициарного владельца счетов;
- развитии международного сотрудничества и совершенствования макропруденциального контроля с учетом результатов процесса

пересмотра *Кодекса* либерализации движения капитала ОЭСР в 2016-2018 гг.;

- мониторинге движения товаров во внешнеторговой деятельности в режиме реального времени: необходимо продолжать развивать электронное декларирование и организовать единство баз данных таможенных, налоговых органов и Банка России;
- *совершенствовании* законодательства о банковской деятельности в части реализации мер по повышению устойчивости финансовой системы, мер по обеспечению конкурентоспособности банковской системы, обеспечения прозрачности движения капитала во внешнеэкономической деятельности и др.

3.6. Страхование российских инвестиций от политических и коммерческих рисков (включая предпроектные работы), реализация государственно-частного партнерства в области инвестиций в экспортно-проводящую, сервисную инфраструктуру, сборочные производства, проекты частичной локализации за рубежом как способа входа на рынок, совместные проекты для экспорта в третьи страны).

3.7. Формирование эффективного партнерства государства и бизнеса для продвижения национальных интересов на глобальном рынке. Делегирование объединениям предпринимателей в рамках партнерства значимых функций по обеспечению разработки и реализации внешнеэкономической политики. Формирование системы коммуникационных площадок власти с бизнесом в части развития и поддержки экспорта, упрощения процедур. Создание в зарубежных странах партнерств по доступу на рынки в качестве организационной рамки для скоординированного, динамичного продвижения, лоббирования, сопровождения проектов и сделок с российским участием. Создание института омбудсмена по защите интересов и прав российских предпринимателей за рубежом.

Результаты:

- доля России в мировом экспорте услуг вырастет с 1,4 % до 2 % в 2024 г. и до 2,5 % в 2035 г.;
- срок выпуска товаров сократится до минут;
- подъем России в рейтинге Doing Business по показателю международной торговли со 140-го до 60-го места в 2024 г.;
- рост показателя кооперационной (внутриотраслевой) торговли с зарубежными странами до уровня, сопоставимого со средним для внешней торговли ЕС за счёт диверсификации экспортных поставок.

4. Снизить и устранить барьеры для доступа на внешние рынки при помощи двусторонних, многосторонних механизмов и экономической интеграции

4.1. Формирование системы торгово-экономических соглашений нового поколения (включая вопросы экологии, электронной коммерции, наднациональных инструментов разрешения споров) со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Первостепенное формирование преференциальных соглашений с экономически развитыми странами и закрепление договоренностей, стимулирующих приток технологий и экспортно-ориентированных инвестиций в российскую экономику. Реализация эффективных форматов взаимодействия с ключевыми странами в Азиатско-Тихоокеанском регионе (соглашения о свободной торговле с Республикой Корея, Японией, государствами АСЕАН — до 2024 г., с США и Канадой — до 2035 г.). Использование интеграционных процессов для получения преимуществ и максимизации выгод от сотрудничества со странами региона, включая снятие ограничений и эффективное использование импорта для повышения конкурентоспособности ориентированных на экспорт производителей и благосостояния потребителей.

4.2. Заключение нового базового соглашения между Россией и Европейским союзом до 2024 г., предусматривающего развитие торгово-экономического сотрудничества и преференции по отношению к общему режиму в рамках ВТО, положения о защите и поощрении инвестиций. Совершенствование двусторонних инвестиционных соглашений, включающее в себя заключение соглашений с Ирландией, Латвией, Мальтой и Эстонией, ратификация

уже подписанных с Кипром, Польшей, Португалией, Словенией и Хорватией, совершенствования подхода к определению понятий «инвестор» и «инвестиции» на основании принципов ОЭСР. Совершенствование соглашений об избежании двойного налогообложения со странами Европейского союза, включающее вступление в силу соглашения об избежании двойного налогообложения с Эстонией; изменение к определению критериев предпочтительности при двойном резидентстве компаний; расширение сферы применения ограничений в предоставлении выгод налогового соглашения, в особенности с юрисдикциями, предоставляющими наиболее выгодные налоговые режимы по сравнению с применяемым в России; расширения сферы применения положений об оказании помощи в сборе налогов. Активизация работы российских компаний в европейских бизнес-ассоциациях, создание единого консолидированного представительства российского бизнеса в Европейском союзе. Сотрудничество в сфере технического регулирования. Заключение соглашения о свободной торговле с Европейской ассоциацией свободной торговли, соглашения о свободной торговле между Европейским союзом и Евразийским экономическим союзом до 2024 г.

4.3. Развитие интеграции в рамках Евразийского экономического союза и постсоветского пространства. Расширение компетенций союза в сферах услуг, науки и технологий, инноваций, цифровой экономики, предпринимательства, гуманитарного сотрудничества. Снижение политизации и развитие экономического базиса интеграционных процессов внутри союза за счет минимизации внутренних трансфертов (прежде всего, нефтегазовых) и смещения акцентов интеграции с перераспределительных на созидательные, в том числе за счет снижения внутренних барьеров для перемещения товаров, труда, капитала и услуг. Функционирование на пространстве СНГ полноценной зоны свободной торговли минимизирует издержки, вызванные потерей экономической эффективности вследствие взаимной торговли в рамках непреференциального режима.

4.4. Реализация проэкспортной торгово-политической повестки на развивающихся рынках. Ключевая задача для расширения несырьевого экспорта — глубокая интеграция с китайским и индийским рынками, а также открытие рынков развивающихся стран в Азии, Африке, Латинской Америке и на Ближнем Востоке. Для открытия рынков будут использованы соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве между Евразийским экономическим союзом и Китаем, соглашения о свободной торговле с Индией, Египтом, Израилем, Ираном, гибкие форматы торговых соглашений с развивающимися странами «второго эшелона».

Результаты:

- доля взаимной торговли стран Евразийского экономического союза несырьевыми неэнергетическими товарами и услугами вырастет к 2024 году в два раза;
- Доля несырьевого неэнергетического экспорта, поступающая из России на рынки вне СНГ в преференциальном режиме, вырастет с 0,5% до 15% в 2024 г. и превысит 30% в 2035 г.

5. Увеличить давление пророссийской повестки в международных организациях

5.1. Максимальное использование инструментов и форматов ВТО для продвижения и защиты интересов российского бизнеса на мировом рынке. Использование площадки и внутренних процедур ВТО как инструмента экономической дипломатии путем расширения практики обсуждения вопросов двусторонней торговой повестки на полях мероприятий ВТО. Приоритезация задач участия в органах и коалициях ВТО. Использование инструментария ВТО для снижения уровня применения ограничительных мер в отношении России. Создание условий для проведения коллективной экономической дипломатии государств – членов Евразийского экономического союза в ВТО. Присоединение России к действующим соглашениям с ограниченным числом участников и к переговорам по формируемым плюрилатеральным торговым инициативам.

5.2. Систематическое внедрение стандартов ОЭСР в национальное законодательство и в практику применения. Внедрение стандартов ОЭСР в отношении

экспортного финансирования и упрощения международной торговли, используемых ВТО для оценки исполнения странами – членами международных обязательств. Достижение соответствующего рекомендациям ОЭСР уровня прозрачности и международного сотрудничества в отношении трансграничных потоков капитала.

5.3. Максимальное использование потенциала международных форумов, организаций и банков развития (ООН, G20, АБИИ, НБР БРИКС, АТЭС). Будет обеспечено скоординированное и последовательное продвижение российских подходов к решению глобальных проблем на площадках ведущих международных организаций и форумов, включая координацию с партнерами по БРИКС позиций по повестке «Группы двадцати». Проактивное участие в международных товарных организациях и соглашениях в целях формирования более предсказуемой и комфортной среды для российского экспорта.

Результаты:

- Россия полностью выполнит условия членства в ОЭСР;
- число плюрилатеральных торговых соглашений и инициатив, участником которых является Россия, увеличится с 1 в 2016 г. минимум до 3 в 2024 г.;
- к 2024 г. Россия запустит переговорный процесс по созданию неформальных коалиций ВТО;
- снижение уровня зарегулированности торговли услугами по показателям STRI ОЭСР с 1 в 2016 г. до 0,25 в 2024 г.

1.2. Новый этап технологической революции

Цель — сформировать в России к 2024 году критическую массу высокотехнологичных компаний и применяемых современных технологий, охватывающих все сектора экономики и работающих на повышение ее производительности.

От технологического отставания, неприемлемых рисков для технологического предпринимательства и разрозненных технологических задач необходим переход к секторам, достигающим лидеров по производительности и уровням готовности технологий, к поддержке и расширению технологического поиска, цифровой экономике, целенаправленному технологическому развитию.

Результатом реализации проекта «Российская технологическая революция» должны стать:

- ориентация государственной поддержки экономики преимущественно на содействие технологическому развитию;
- ускоренный переход существующих секторов и отраслей российской экономики на передовые производственные технологии, цифровые и платформенные решения в целях резкого повышения производительности и конкурентоспособности данных секторов и отраслей; механизмы господдержки
- трансформация госкомпаний, госкорпораций и компаний с государственным участием в лидеры технологического развития;
- создание новых, обладающих наибольшим потенциалом роста секторов экономики на базе передовых производственных технологий, цифровых и платформенных решений;
- создание основы и регулирования для цифрового перехода общества и государства, повышение гибкости, эффективности и устойчивости критических для российской экономики инфраструктур;
- реинжиниринг институтов развития, основным фокусом деятельности которых становится поддержка технологического предпринимательства;
- формирование собственной научно-технологической базы для развития российской экономики и ответа на

«большие вызовы», встающие перед российским обществом и государством в долгосрочной перспективе.

Результаты:

- количество экспортирующих частных компаний в России с выручкой более 250 млрд рублей вырастет с 32 в 2015 году до 75 в 2024 году и 150 в 2035 году;
- рост производительности труда в экономике Российской Федерации более чем на 30 % с 2016 до 2024 года;
- доля новых секторов, связанных с развертыванием технологической революции, — более 10 % ВВП к 2024 году;
- прирост доли машин и оборудования в российском экспорте с 8,3 % в 2016 году до 13 % в 2024 году;
- к 2024 году все критические инфраструктуры (информационной, транспортной, энергетической, финансовой, социальной инфраструктуры) переведены на стандарты цифровой и платформенной экономики;
- к 2024 году российская наука будет присутствовать не менее, чем в 40 % глобальных исследовательских фронтов по вопросам, связанным с новым этапом технологической революции (науки о жизни, новой энергетике, биологи, материаловедении, инжиниринге);
- вхождение России в число 10 стран – лидеров по числу выданных международных патентов и заявок, учитываемых Всемирной организацией интеллектуальной собственности, по ключевым (прорывным) технологиям новой промышленной революции: нанотехнологии и новые материалы, большие данные и искусственный интеллект, фотоника и квантовые технологии, робототехника и автоматизация производства, биотехнологии, аддитивное производство.

1. Создать систему формирования и реализации технологических приоритетов для реагирования на стратегические вызовы

1.1. Реформа Российской академии наук: превращение Академии в ведущий институт оценки научных и технологических перспектив и вызовов, подготовки прогнозов, экспертный и кадровых центр российской науки, поддержки технологического предпринимательства.

1.2. Формирование в России сети независимых институтов оценки качества новых технологий, научно-технической и технологической экспертизы проектов с привлечением отечественных и зарубежных ученых, являющихся авторитетами в соответствующих областях.
1.3. Переориентация российской фундаментальной и прикладной науки на решение задач, закрепленных в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, с переходом к новой научной специализации России (новая программа фундаментальных научных исследований; форсайт перспектив и доступность системы отраслевых и межотраслевых прогнозов научно-технологического развития; переход органов государственной власти и крупных корпораций к долгосрочным стратегиям проведения НИОКР).
1.4. Переход к новой системе оценки эффективности стратегий и госпрограмм Российской Федерации в области научно-технологического развития: с точки зрения их социальной эффективности, ответа на стратегические вызовы.
1.5. Создание цифровой инфраструктуры нового поколения для исследований, разработок, технологического предпринимательства, обеспечивающей:
  1.5.1. управление и защищённый обмен цифровыми исследовательскими данными и результатами, получение новых результатов на основе открытых цифровых платформ;
  1.5.2. формирование с участием российских исследовательских организаций международных исследовательских сетей и консорциумов, формирующих и реализующих проекты «полного цикла» (продвижение научных знаний от гипотезы до полезного продукта, предлагаемого рынку);
  1.5.3. непрерывный цифровой мониторинг научной, технологической и предпринимательской активности и оценки влияния результатов исследований и разработок на социальное и экономическое развитие страны.
1.6. Запуск через создаваемую цифровую инфраструктуру масштабных исследовательских и технологических инициатив Президента России как крупных рамочных комплексных межотраслевых

программ научных исследований и технологических разработок, обеспечивающих интеграцию интеллектуальных, организационных и финансовых ресурсов для глобальных прорывов, в том числе: биомедицинские технологии нового поколения; передовые производственные технологии; искусственный интеллект; природоподобные технологии; сохранение, использование и развитие экосистем арктического региона.

1.7. Модернизация системы государственного регулирования финансовых и налоговых механизмов в сфере гражданских поисковых исследований разработок, технологического предпринимательства и оборота прав на результаты интеллектуальной деятельности, а также стимулирующих механизмов, в том числе: введение в практику государственных закупок НИОКР механизма «квалифицированного заказчика»; расширение применяемых моделей цены, стимулирующих ведение рискованных работ, с правом на «обоснованный риск».

1.8. Поддержка масштабного развития системы инженерно-технического образования и формирование на базе ведущих университетов фабрик генерации «новых технологий и новых предприятий», в том числе: проведение федерального открытого конкурса на разработку образовательных программ «будущих» отраслей для всех уровней подготовки в сфере науки и технологий с привлечением международных экспертов и представителей российских компаний; формирование сетевых многоуровневых систем гибкой подготовки преподавателей для выбранных перспективных технологических направлений и программы повышения качества подготовки специалистов в области естественно-математических наук;

Результаты:

- достижение в 2024 году удельного веса российской науки в не менее, чем 40 % глобальных исследовательских фронтах по тематическим областям исследований и разработок новой технологической революции;
- «активизация» к 2024 году национальной системы технологического трансфера - рост числа охраняемых результатов в рамках приоритетов научно-

технологического развития в 2,3 раза, лицензионных соглашений - в 10 раз;

- достижение технологического баланса – паритета в объемах доходов от продажи прав на технологии, результаты интеллектуальной деятельности и расходов на приобретение технологий;

создание к 2020 году компактной, цифровой глобально конкурентоспособной системы управления научными исследованиями и разработками в рамках реализации Стратегии научно- технологического развития России, позволяющей вовлекать интеллектуальный и финансовый потенциал, экспортировать результаты в регионы активного сотрудничества и геополитических интересов Российской Федерации.

2. Нацелить государственное регулирование и поддержку на технологическую и цифровую модернизацию

2.1. Принять новую государственную программу «Новый этап технологической революции», ориентированную на обновление основных фондов в различных секторах экономики, их переход к передовым производственным технологиям, цифровым и платформенным решениям. В числе мероприятий предусмотреть:

2.1.1. Институционализацию подъема по уровням готовности технологий и перехода к новым поколениям продуктов в производстве: законодательное закрепление понятия «продукция нового поколения», а также шкалированных уровней оценки готовности технологий и производства.

2.1.2. Переход к поколению глобально конкурентоспособных цифровых продуктов, платформенной корпоративной организации (владелец платформы плюс экосистема поставщиков модулей/приложений) в основных отраслях российской промышленности: автомобилестроении; судо- и авиастроении, космической промышленности; иных секторах машиностроения; медицинской технике и фармацевтике; строительстве и эксплуатации атомных станций, сложных технологических объектов в нефте- и газодобыче;

2.1.3. Определение правового статуса стратегических (инвестиционных, технологических, исследовательских) консорциумов, деятельность которых направлена на реализацию цифрового

перехода к новому поколению технологий, а также на быстрое создание и рост новых ведущих отраслей и рынков российской экономики. Создание для них специального режима в антимонопольном регулировании, государственной контрактной системе, техническом регулировании.

2.1.4. Формирование 15–20 крупных консорциумов (инвестиционных технологических партнерств) для перехода к новым поколениям продукции — глобально конкурентоспособных платформ (прежде всего, в автомобиле-, авиа- и судостроении, электроэнергетике, атомной и космической промышленности, информационно-коммуникационных технологиях) с участием компаний, поставщиков технологических решений, потребителей и регулятора (в лице ответственного федерального органа исполнительной власти).

2.1.5. Реализацию в рамках госпрограммы специальной подпрограммы содействия обновлению основных фондов и программного обеспечения. Приоритет первого порядка — отрасли с высоким потенциалом обновления основных фондов. К данным отраслям относятся: производство машин и оборудования; электротехника и приборостроение, включая сложную электронику; производство транспортных средств; новые материалы; связь; аренда и предоставление услуг; здравоохранение; прочие производства. Приоритет второго порядка — отрасли со значимым потенциалом обновления основных фондов. К данным отраслям относятся: пищевые производства; отдельные сектора легкой промышленности; деревообработка; целлюлозно-бумажное производство; химия; рыболовство и аквакультура; металлургическое производство и производство готовых металлургических изделий; образование.

2.1.6. Расширение перечня отраслей, в которых может применяться инструмент специального инвестиционного контракта, расширение его функций.

2.2. Реализовать комплекс мер по развитию инвестиционного и проектного кредитования в России, запустить новые инструменты поддержки инновационного сектора экономики (в том числе

венчурные, условно-возвратные займы, венчурный лизинг, мезонинное финансирование).

2.3. Создать систему технического регулирования, стандартизации и сертификации, направленную на разработку и быстрое внедрение комплекса передовых производственных технологий, цифровых и платформенных решений, лежащих в основании новой технологической революции, которая должна стать одной из самых передовых в мире, а также наиболее гибкой и позволяющей технологическое экспериментирование. Разработать специальную подпрограмму «Стандартизация и сертификация» в рамках государственной программы «Российская технологическая революция», предусматривающую такие возможности, как:

2.3.1. Проведение ревизии технического регулирования на предмет их технологической актуальности, отмена устаревших норм;

2.3.2. Закрепление концепции «опережающего регулирования» в законодательстве и документах Росстандарта (разработка новых стандартов в процессе создания передовых технологических решений), по мере развития технологий - разработка опережающих стандартов;

2.3.3. Реструктуризацию существующих профильных и образование новых технических комитетов по стандартизации, расширение участия в них компаний – носителей новых технологий;

2.3.4. Создание новых систем режимов сертификации для персонализированной продукции;

2.3.5. Разработку и реализацию механизма создания пилотных зон применения новых отраслевых стандартов и новых систем сертификации;

2.3.6. Запуск программ технологического развития системы сертификации продукции и ее технологических процессов (измерений, цифровой сертификации продуктов), в том числе экспериментально-цифровой сертификации;

2.3.7. Поддержку деятельности по инициированию и продвижению новых стандартов в международных системах, в том числе по заявкам технологических консорциумов.

2.4. Создание отдельного департамента в рамках федерального проектного офиса по трансформации

госкомпаний со следующими первоочередными задачами:

2.4.1. Разработать целевые образы госкомпаний в 2024 и 2035 году, в основу которого положена глобальная конкурентоспособность и максимизация добавленной стоимости на единицу произведенной продукции/услуги.

2.4.2. Сформировать критерии определения непрофильных и неэффективных видов бизнеса.

2.4.3. Сформировать механизм поэтапного снижения использования различных форм трансфертного ценообразования.

2.4.4. Разработать и реализовать долгосрочную программу повышения конкурентоспособности государственных корпораций и компаний с государственным участием. Организовывать экспертизу долгосрочных программ развития данных корпораций и компаний, а также ввести мониторинг их реализации.

2.5. Принятие комплекса мер (программы) по трансформации крупных государственных корпораций и компаний с государственным участием в международные и глобальные компании.

2.6. Включение в советы директоров госкомпаний, а также их дочерних и зависимых обществ независимых директоров – ведущих специалистов в сфере передовых технологий.

2.7. Стимулирование широкого использования аутсорсинга — сети поставщиков для государственных компаний (малых и средних технологических компаний), разрабатывающих новые технологии и продукты.

2.8. Расширение практики включения показателей технологического развития компаний, подъема по поколениям продукции и уровням готовности технологий в ключевые показатели эффективности государственных корпораций и компаний с государственным участием, а также их руководителей, использование для этих целей механизмов технологического аудита, формирование требований к методике его проведения.

Результаты:

- среднегодовой рост негосударственных инвестиций в основной капитал в период с 2018 года по 2024 год на уровне 5,9 % (год к году);

- инвестиции в основной капитал вырастут с 17,8 % ВВП в 2016 году до 21,5 % ВВП в 2024 году;
- утверждение в 2018 году новой государственной программы Российской Федерации «Российская технологическая революция», предусматривающей формирование крупных стратегических консорциумов и их государственную поддержку за счет применения специальных инвестиционных контрактов и субсидий. Привлечение с использованием данных инструментов к 2025 году ежегодно не менее 1,1 трлн рублей дополнительных инвестиций в основной капитал на цели технологической революции в ведущих отраслях российской экономики;

- рост производительности труда в экономике Российской Федерации более чем на 30% за период с 2016 до 2024 года;

- к 2020 году все документы стратегического планирования государственных корпораций и компаний с государственным участием будут включать приоритеты поступательного подъема по уровням готовности технологий и выпуску продукции новых поколений;

- к 2024 году в секторах и отраслях традиционной экономики не менее двадцати глобально значимых российских платформ, в том числе не менее пяти в обрабатывающей промышленности и строительстве;

- к 2024 году будет осуществлена переориентация системы подготовки НИОКР на цели подъема по уровням готовности технологий и перехода к новым поколениям продуктов;

- к 2024 году все документы стратегического планирования органов исполнительной власти будут включать приоритеты поступательного подъема по

уровням готовности технологий и выпуска продукции новых поколений.

3. Расширить применение цифровых технологий в основных секторах, создать инфраструктуру и систему регулирования цифровой экономики

3.1. Обеспечение в опережающего развития финансовой инфраструктуры, основанной на технологиях цифровой и датацентричной экономики, перейти к «финансовому интернету», ввести регулирование криптовалют и рынка «умных контрактов».

3.2. Разработка и утверждение Правительством Российской Федерации концепции перехода России к цифровому государству, обществу и цифровой экономике, в том числе предусматривающей:

3.2.1. Утверждение перечня подлежащих цифровизации (переносу в цифровую среду функций и бизнес-процессов, ранее выполнявшихся людьми и организациями) критических для России элементов инфраструктуры: информационной, транспортной, энергетической, финансовой, социальной инфраструктуры.

3.2.2. Утверждение планов мероприятий цифровизации каждого из выделенных элементов инфраструктуры на основе перехода к всеобщему интернету, включая индустриальный, медицинский интернет, интернет дронов и энергии, переход от традиционного электронного государства (цель — предоставление публичных услуг через цифровые каналы коммуникации) к цифровому государству (доступность цифровых сервисов и данных на базе государственных и связанных с ними информационных систем).

3.3. Создание для разработки стандартов, обеспечивающих цифровизацию критических инфраструктур и апробации отдельных технологических решений, технологических инфраструктурных консорциумов, интегрированных в международные системы регулирования цифровой экономики и всеобщего интернета (международные консорциумы всеобщего и индустриального интернета, международные организации стандартов цифровой экономики).

3.4. Формирование специализированной цифровой инфраструктуры, включающей систему широкополосной связи и национальную систему хранения данных, основанную на единстве стандартов и протоколов коммуникаций, алгоритмов и сервисов обработки данных. Обеспечение ее повсеместной доступности на территории Российской Федерации и совместимости данной цифровой инфраструктуры с аналогичной глобальной инфраструктурой.

3.5. Разработка модельной архитектуры высокоавтоматизированных и роботизированных интеллектуальных цифровых производств в основных отраслях экономики и социальной сферы — цифровая фабрика, разрез/ шахта, буровая вышка/платформа, поликлиника и стационар, строительная площадка, логистический комплекс, сеть электро- и теплоснабжения, система навигации транспортных средств, формирование тестовых полигонов для апробации данных архитектур.

3.6. Реализация мер по внедрению технологий искусственного интеллекта в различных секторах рынка и социальной сферы, в различных технологических системах, проведение и реализация НИОКР, создание центров компетенций по данной тематике на базе ведущих вузов.

3.7. Реализация образовательных программ, ориентированных на подготовку специалистов цифровой экономики (большие данные, платформенные решения, интернет всего, искусственный интеллект) в рамках основного и дополнительного образования в системе высшего и профессионального образования.

Результаты:

- к 2020 г. будет сформирован полный комплекс стандартов цифровой экономики (сопоставимый по уровню с лучшими образцами в международной практике), архитектура технологического обеспечения и функционирования критических элементов инфраструктуры будет к 2024 г. приведена в соответствие с этими стандартами;
- к 2024 г. в России будет сформирована полномасштабная цифровая инфраструктура, обеспечивающая условия для цифровизации всех отраслей экономики и социальной сферы;

- доля компаний, использующих услуги цифровой инфраструктуры среди всех средних и крупных компаний, составит не менее 70 %.

4. Стимулировать создание новых секторов и отраслей на основе передовых производственных технологий, цифровых и платформенных решений

4.1. Масштабирование в период до 2024 года экспериментальных проектов Национальной технологической инициативы до размеров новых (передовых) рынков, поддержка первым российским компаниям, функционирующим на данных рынках (10–15 новых высокотехнологичных рынков с большим потенциалом роста в России и в мире с объемом каждого из них к 2035 г в глобальной экономике не менее 100 млрд долл.):

систем беспилотных летательных аппаратов;
морских интеллектуальных систем;
беспилотных автотранспортных средств;
средств человеко-машинных коммуникаций;
технологических решений, обеспечивающих интеллектуализацию и распределенный характер энергетических сетей;
персонализированной медицины;
новых персональных систем безопасности;
децентрализованных финансовых систем и валют;
услуг по созданию «фабрик будущего» (цифровых, виртуальных и «умных» производств).

4.2. Реализация в рамках государственной программы «Новый этап технологической революции», а также государственной программы «Научно-технологическое развитие» *(должна быть утверждена вместо действующей в настоящее время Государственной программы «Развитие науки и технологий» на 2013–2020 годы)* подпрограмм, направленных на формирование новых отраслей и секторов экономики: постуглеродной энергетики; биотехнологических производств (биоинжиниринга, синтетической биологии); «зеленой» химии; производства интеллектуального оборудования и технологических систем; микроэлектроники следующего поколения (некремниевой электроники, квантовых коммуникаций);

4.3. Запуск президентской инициативы развития природоподобных технологий, запуск нового этапа

президентской нанотехнологической инициативы (атомарно-точное производство, суперматериалы, метаматериалы).

4.4. Введение требований к научно-технологическому прогнозированию в части мониторинга развития передовых производственных технологий, их внедрения, а также процесса цифровизации и формирования новых рынков и секторов.

4.5. Реструктуризация системы управления Национальной технологической инициативой: сосредоточить рабочие группы и создаваемые ассоциации на подготовке предложений по институциональному оформлению новых рынков, снятии административных и инфраструктурных барьеров для реализации проектов инициативы; поручить реализацию крупных проектов инициативы или комплексов таких проектов специально сформированным проектным консорциумам; усилить координирующую роль проектного офиса; устанавливать для проектного офиса и венчурных фондов Национальной технологической инициативы ключевые показатели эффективности, отражающие целевые параметры рынков на 2024 год и последующие периоды; использовать помимо венчурных фондов иные инструменты финансирования, в том числе гранатовые фонды и организации прямого инвестирования, а также передовые форматы привлечения средств - краудсорсинг, обращение цифровых активов; организовать в федеральных органах исполнительной власти специальные структурные подразделения (либо специализированные подведомственные организации, агентства, фонды) для координации программ и проектов; разделить деятельность по корректировке правового поля и подготовке нормативных правовых актов и деятельность по реализации конкретных проектов Национальной технологической инициативы.

4.6. Организация во всех федеральных органах исполнительной власти и госкорпорациях, отвечающих за отраслевую политику, системы специальных научно-технологических подразделений, направленных на создание новых секторов российской экономики и реализацию экспериментальных проектов с поручением им, в том числе, формировать частно-государственные

партнерства — стратегические консорциумы и инвестиционно-технологические партнерства.

4.7. Формирование новых секторов и рынков:

4.7.1. Создать организационные условия и правовые режимы, облегчающие разработку передовых технологий (система тестовых полигонов для нейронаук, биомедицинских исследований, биоинжиниринга, искусственного интеллекта и пр).

4.7.2. Сформировать систему экспериментальных проектов по созданию новых секторов в перспективных новых рынках и отраслях.

4.7.3. Сформировать 10–20 стратегических консорциумов (в том числе с участием ведущих зарубежных компаний), направленных на реализацию Национальной технологической инициативы и иных государственных программ создания новых (передовых) секторов и отраслей российской экономики. Предусмотреть поддержку данных консорциумов, в том числе за счет бюджетного субсидирования, использования специальных инвестиционных контрактов. Сфокусировать под эгидой консорциумов деятельность запущенных технологических платформ.

Результаты:

- доля новых секторов, связанных с развертыванием технологической революции, составит более 10 % ВВП к 2024 году;
- уровень производительности в новых секторах и рынках будет в пять раз выше, чем в традиционных отраслях;
- поддержку в рамках Национальной технологической инициативы в 2017 году получат 1500 стартапов, к 2020 году - 10000 стартапов;
- к 2024 г. в рамках Национальной технологической инициативы появятся более 10 российских технологических компаний – глобальных лидеров в новых (передовых) секторах и отраслях мирового рынка, свыше 50 быстрорастущих технологических компаний-лидеров на внутреннем рынке, около 500 быстрорастущих малых и средних технологических компаний с потенциалом лидерства на национальном и международном рынках и высокой долей экспорта в выручке, нескольких десятков тысяч технологических

компаний, находящихся на ранних стадиях развития, с потенциалом быстрого роста.

5. Сфокусировать институты развития на комплексной поддержке технологического предпринимательства и предоставлении финансирования технологическим компаниям

5.1. Разграничение и дифференциация полномочий институтов развития, их отнесение к технологически-ориентированным и ориентированным на создание и поддержание инновационных региональных экосистем, разделение в связи с этим используемых институтами развития инструментов поддержки технологического предпринимательства и элементов инновационной инфраструктуры, соответствующее уточнение ключевых показателей эффективности.

5.2. Закрепление специализации институтов развития на определенных стадиях жизненного цикла инноваций — от ранних (достартаповских, посевных) стадий до стартаповских, обеспечение в приоритетном порядке финансирования институтов развития, оказывающих поддержку проектам на ранних стадиях инновационного цикла.

5.3. Формирование ряда институтов развития в формате целевых фондов для содействия обновлению основных фондов и программного обеспечения в традиционных секторах (в рамках новой госпрограммы), реализации программ развития новых секторов экономики и приоритетных рынков Национальной технологической инициативы, установление. Установить в качестве приоритета для данных целевых фондов достижения конкретных конечных результатов: поддержка/создание определенного числа компаний, достижение определенного объема создаваемых приоритетных рынков, занятие российскими компаниями определенного места на международных рынках.

5.4. Создание специальных, в том числе венчурных фондов, ориентированных на поддержку прорывных разработок и высокорисковых поисковых исследований, приводящих к смене научной или технологической парадигмы, с участием Российской венчурной компании, Внешэкономбанка, других институтов развития (приоритетные сектора: оборонно-промышленный

комплекс, энергетика, обрабатывающая промышленность, биомедицина, агропромышленный комплекс, строительство).

5.5. Усиление координации институтов развития на уровне Президиума Совета по модернизации экономики и инновационному развитию при Президенте России.

5.6. Создание комфортной юрисдикции для высокотехнологичных компаний и эффективной регуляторной среды для инноваций: сократить перечень отраслей, в которых ограничивается или запрещается деятельность иностранных инвесторов. Исключение из перечня: деятельности по обеспечению авиационной безопасности, космической деятельности; разработки, производства и ремонта авиационной техники (кроме авиационной техники двойного назначения), испытаний авиационной техники.

5.7. Содействие развитию технологического предпринимательства, в том числе реализация программ: поддержки быстрорастущих малых и средних инновационных предприятий; организации центров трансфера технологий, создания стартапов и проверки прототипов, совместных исследовательских лабораторий; перехода ряда исследовательских и опорных вузов к модели предпринимательских университетов; поддержки деятельности институтов развития, действующих по модели акселератора, «стартап-студии» или «производственного инкубатора»; создания российской площадки цифровой кооперации и сервисов для технологических предпринимателей и инвесторов; перехода к цифровым цепочкам поставок на базе платформенных решений — создания больших экосистем из малых и средних компаний.

5.8. Внедрение новых инструментов финансирования высокорисковых технологических проектов (субсидия на экспериментальное решение, многораундовое финансирование проектов, предусматривающее конкуренцию исполнителей и выбор на каждом из раундов наилучшего результата.).

5.9. Организация поддержки негосударственных исследовательских и инновационных инфраструктур, масштабные информационные и образовательные проекты для предпринимателей (масштабирование опыта Фонда Развития Интернет-Инициатив и Фонда

инфраструктурных и образовательных программ РОСНАНО).

Результаты:

- формирование системы институтов развития, обеспечивающих в равной мере поддержку инновационных предприятий и технологических предпринимателей на всех стадиях жизненного цикла инноваций, включая ранние стадии, связанные с высоким риском финансирования, а также обеспечивающих ежегодное привлечение не менее 110 млрд рублей инвестиций (преимущественно частных) в технологическое предпринимательство;
- увеличение общего числа зарегистрированных и действующих в системе высшего профессионального образования Российской Федерации малых инновационных предприятий с 2,6 до 60 тыс. ед.;
- целенаправленное выделение части бюджетных средств, направляемых на НИОКР, на финансирование прорывных и поисковых исследований, НИОКР с открытым результатом (по типу «исследований голубого неба» или «свободного поиска»;
- вхождение России в 10 стран – лидеров по числу выданных международных патентов и заявок, учитываемых Всемирной организации по интеллектуальной собственности по ключевым (прорывным) технологиям новой промышленной революции: нанотехнологии и новые материалы, большие данные и искусственный интеллект, фотоника и квантовые технологии, робототехника и автоматизация производства, биотехнологии, аддитивное производство.
-

1.3. Пространство для инициативы

Цель проекта — высвобождение пространства для частной (социальной, предпринимательской, гражданской) инициативы, предоставление каждому возможностей для реализации своего потенциала.

От доминирования государственного сектора в экономике, имитации конкуренции, чрезмерного государственного регулирования, жесткой регламентации и запретов мы перейдем к расширению частной инициативы, свободы предпринимательства и реальной конкуренции. Государство освободит пространство для реализации предпринимательских и общественных проектов, инициируемых «снизу» и создающих базу для устойчивого социально-экономического развития.

Результатом реализации **проекта «Пространство для инициативы»** станет устранение барьеров для проявления инициативы, а также изменение ключевых ценностных установок общества, бизнеса и государства таким образом, чтобы при принятии любых решений в области экономики и государственного управления учитывались следующие приоритеты:

1. **Построение государства, нацеленного на поддержку экономических субъектов и создание среды для проявления инициативы при защите охраняемых законом ценностей.** Масштабы контрольно-надзорной деятельности будут существенно снижены, и она станет не целью, а средством обеспечения защиты охраняемых законом ценностей за счет внедрения риск-ориентированной модели и альтернативных методов защиты. Предприниматель будет уверен в том, что государство является не ограничителем экономической активности, а регулятором дружелюбной для бизнеса среды и помощником в предотвращении потенциального ущерба.
2. **Создание конкурентной экономики**, способствующей повышению ее эффективности. Для достижения этой цели необходимо обеспечить демонополизацию рынков, эффективность тарифного регулирования и прозрачность государственных закупок. Рост конкуренции будет стимулировать спрос на инновации и

технологическое развитие, и в конечном итоге приведет к появлению глобально конкурентоспособных российских компаний.

3. **Поддержка динамичного частного бизнеса**, который станет основой занятости и локомотивом роста экономики.
4. **Формирование ответственного общества**, которое станет значимым субъектом развития и решения социальных проблем. Повысится уровень доверия, возникающего между взаимно ответственными обществом и государством, а население станет активно вовлекаться в работу некоммерческих организаций (НКО). Будут сняты регуляторные барьеры для деятельности НКО, осуществлен переход от избыточного контроля со стороны государства к информационной и сервисной поддержке общественных инициатив.

Результаты*:*

- число контрольных функций государства на федеральном уровне снизится к 2024 г. в два раза;
- доля государства в экономике к 2024 г. снизится на 25%;
- доля малого и среднего бизнеса вырастет с 20 % до 40 % ВВП к 2030 г.;
- доля граждан из числа трудоспособного населения, планирующих открыть свой бизнес в течение трех лет, вырастет с 2 % до 4 % к 2024 г.;
- доля населения, участвующего в волонтерских практиках, вырастет с 13 % в 2017 г. до 20 % к 2024 г.

1. Сфокусировать деятельность государства на создании пространства для инициативы компаний, предпринимателей, граждан, снизив издержки от контрольно-надзорной деятельности и усилив защищенность граждан

1.1 Реализация до 2024 г. приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», действие которой распространяется на 12 ключевых контрольно-надзорных органов (МВД России, МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России) и включает приоритетную цифровизацию контрольно-

надзорной деятельности; ревизию и систематизацию обязательных требований, выполнение которых проверяется в рамках контрольно-надзорных мероприятий; увязку мер контроля с рисками наступления общественно-опасных последствий (внедрение риск-ориентированного подхода).

1.2 Проведение функционального анализа и сокращения (отмены) по его итогам всех видов государственного и муниципального контроля (надзора), осуществление которых не влияет на уровень риска для охраняемых законом ценностей, не направлено на снижение конкретных рисков причинения вреда общественно значимым ценностям или может обеспечиваться негосударственными институтами;

1.3 Внедрение альтернативных государственному контролю и надзору способов защиты охраняемых законом ценностей. Эта мера осуществляется за счет развития инструментов самозащиты бенефициаров и защиты охраняемых законом ценностей в гражданско-правовом порядке (в частности, следует внедрить в российское законодательство систему исков в защиту неопределенного круга лиц), а также добровольной оценки соответствия обязательным требованиям и (или) системе сертификации.

1.4 Внедрение дистанционного контроля к 2024 г. с применением инструментов «интернета вещей» и предоставлением доступа контрольным органам к информационным ресурсам подконтрольных субъектов. Разработка сценариев полностью дистанционного исполнения функций контроля и надзора, в том числе на основе накопления и анализа данных, применением технологий искусственного интеллекта, алгоритмов анализа и предсказания нарушений, инструментов фиксации существенных фактов с помощью частных провайдеров.

1.5 Формирование постоянно действующего организационного и экспертного механизма оптимизации разрешительных полномочий, направленного на устранение избыточных государственных полномочий; перехода к автоматизированному исполнению полномочий по проверке правовых статусов, регистрационных действий и присвоению новых правовых статусов, в том числе с использованием аутсорсинга и распределенных технологий ведения реестров; определения упрощенного

порядка разработки и вступления в силу правовых актов, регулирующих исполнение формализованных (алгоритмизированных) полномочий.

Результаты:

- Снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям (снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков, снижение числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков) на 15% от уровня 2015 года к концу 2018 года и на 50% к концу 2025 года.
- Снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков на 10% от уровня 2015 года к концу 2018 года и на 30% к концу 2025 года.
- Снижение при осуществлении государственного (и муниципального) контроля (надзора) административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности на 50% к концу 2025 года.
- Рост качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного (и муниципального) контроля (надзора) и муниципального контроля, в 2 раза к концу 2025 года.

- Снижение в два раза числа федеральных органов контроля и надзора с 40 до 20 к 2024 г. (до среднего уровня стран ОЭСР);
- снижение средних трудозатрат сотрудников компаний, связанных с прохождением проверочных мероприятий, с 11 дней в год до 5 дней в год к 2024 г. (по данным опросов хозяйствующих субъектов)

2. Расширить конкуренцию, снять избыточные барьеры в землепользовании и строительстве, осуществить переход субъектов естественных монополий на рыночные принципы, сформировать прозрачную систему госзакупок

2.1 Обеспечить равный доступ к рынкам для всех участников экономической деятельности, сократить сроки прохождения административных процедур, что предполагает:

- снятие избыточных барьеров в области землепользования: переход к гибкому территориальному зонированию (определению требований и моделированию последствий и рисков функционального использования территорий), принципу разрешенного использования земель, принятие правил землепользования и застройки для муниципальных образований, определение и закрепление границ территориальных зон;
- снятие барьеров в сфере регулирования строительства: сокращение количества, цифровизация и унификация административных процедур при реализации строительства на всех этапах, перевод требований к строительству в состав публичных регламентов, формирование открытой базы по региональным, местным территориальным планам и градостроительным нормативам;
- снятие барьеров в подключении к инженерно-технической инфраструктуре: сокращение количества процедур и сроков их исполнения на основе принципа «единого окна», внедрение прозрачных механизмов расчета платы за подключение, согласование планов опережающего развития энергетической инфраструктуры с градостроительными планами и схемами застройки территорий, создание условий и инструментов поэтапной децентрализации генерации и единого цифрового управления.

2.2 Повысить эффективность антимонопольного регулирования:

- переход от пресечения нарушений к их предотвращению, концентрация на небольшом количестве дел по нарушению конкуренции со значительными системными эффектами, повышение уровня доказательности и обоснованности на базе экономических критериев;

2.3 Сформировать прозрачную и конкурентную систему государственных закупок, стимулирующую частные компании к участию в государственном заказе и повышению качества товаров и услуг, предлагаемых государству:

- Перевод типовых закупок стандартной продукции на технологическую платформу «электронного магазина». Введение обязанности заказчиков осуществлять мелкие закупки стандартной продукции в «электронном магазине».
- Создание в госзакупках инфраструктуры онлайн заказов и электронных платежей, казначейских пластиковых карт для осуществления платежей в электронном магазине, электронных шаблонов типовых контрактов и иных контрактных и платежных инструментов. Внедрение автоматизированного риск-ориентированного учета и контроля, осуществляемого уполномоченными органами, за трансакциями «электронного магазина». Введение обособленного учета для сделок в рамках одной группы отдельных видов юридических лиц.
- Введение запрета на участие в процедурах отбора подведомственных заказчику бюджетных учреждений. В случаях, когда обеспечение нужд вышестоящего заказчика возможно исключительно через подведомственные ему учреждения, перевод таких квази-закупок на государственное задание.
- Переход в контрактной системе к учету квалификации и деловой репутации поставщиков с целью предотвращения недобросовестной конкуренции и рисков, связанных с фирмами-однодневками. Освобождение добросовестных поставщиков от обязанности внесения залогов и предоставления гарантий исполнения контракта. Исключение обязанности внесения залогов для поставщиков – исполнителей контрактов, по которым предусматривается банковское сопровождение. В краткосрочной перспективе – ввести предквалификацию поставщиков для сложных услуг и работ, комплексных и долгосрочных поставок, предусмотрев ее осуществление, в том числе, в электронной форме.
- Завершение формирования полноценного института по независимому оспариванию решений субъектов контрактной системы. Необходимо выделить из ФАС России функцию по рассмотрению жалоб на принятые решения в независимую апелляционную структуру, закрепив за ФАС России как

контрольным органом функции по контролю соблюдения законодательства о контрактной системе.

- Введение административной ответственности контролера за вынесенное им предписание, впоследствии оспоренное независимой апелляционной структурой. Определение круга лиц, имеющих право на оспаривание. Изменение порядка подачи жалоб на заказчика, предоставляющего право самому заказчику исправить допущенные ошибки. Предоставление заказчикам и поставщикам права разрешать споры во внесудебном порядке.
- Учет полученных имущественных результатов по госконтрактам и госзаданиям с привязкой к заказчику, объекту и географическому расположению. Впоследствии необходимо создание реестра имущественных результатов госзакупок и госзаданий с категорированным доступом органов власти, общественных организаций и граждан к содержащимся в нем сведениям.
- Введение на добровольной основе режима совместного использования различными госзаказчиками имущества, создаваемого в результате закупок и заданий, регламентация употребления заказчиками права на единоличное использование приобретенного на бюджетные средства имущества. Введение права субъектов контрактной системы на создание совместных (заказчик и подрядчик) проектных офисов по реализации контрактов, в рамках которых стороны имеют объем прав на принятие финансово значимых решений, установленный соглашениями о создании таких офисов.
- Изменение принципов ценообразования в контрактной системе: отказ от безусловной публичной декларации начальной (максимальной) цены контракта, расширение формул фиксированных цен, определение правил закупки за единицу стоимости, создание в ЕИС и/или независимой негосударственной аналитической системе функционала публичного мониторинга цен госзакупок и госзаданий.

- Внедрение новых форм контрактов: рамочных соглашений, контрактов с оплатой по конечному результату, контрактов с автоматической оплатой поставки и иных.
- Введение права на переговоры между заказчиками и поставщиками, определение общего порядка их проведения и документирования.
- Укрепление веса ценового предложения при отборе поставщиков посредством модернизации процедур проведения аукциона и конкурса, приведения их в соответствие с Модельным законом ЮНСИТРАЛ о публичных закупках.
- Предоставление руководителям госзаказчиков лимитированного «личного резерва» на закупки и право подотчетного расходования его без проведения процедур отбора при условии персональной ответственности руководителя за обоснованность применения данного ему права.
- Информатизация, автоматизация и роботизация закупочных функций заказчиков и поставщиков в рамках «электронного магазина». Перевод в электронную форму всех закупочных процессов на этапах планирования, исполнения и приемки контрактов, уход от бумажного документооборота по всем операциям, вплоть до оплаты контрактов.
- В развитии ЕИС переход на принципы построения распределенных сетевых информационно-аналитических сетей. Установление единых требований к созданию и работе электронных торговых площадок. Выделение торговых функций (включая функционирование электронных торговых площадок) в самостоятельный блок со специальным регулированием. Введение требований по обязательной публичной отчетности ЭТП. Введение обязательного контроля правомерности и аудита эффективности работы ЭТП, включающих как их внешние профессиональные, так и общественные формы.

Результаты:

- сокращение срока получения разрешений на строительство с 229 дней до 120 дней (по оценке Doing Business);

- число дел ФАС России по основным антимонопольным составам снизится с 3260 до 100 дел в год.

3. Создать условия для динамичного развития частного бизнеса, провести разгосударствление экономики

3.1. Развитие малого и среднего бизнеса:

- ликвидация барьеров для развития малого и среднего предпринимательства: гармонизация и упрощение бухгалтерского и налогового учета, обеспечение стабильности институциональной среды (3-летний мораторий на любые законодательные изменения, ухудшающие положение малого и среднего бизнеса), мораторий на проведение плановых проверок, регламентация количества проверок в отношении предпринимателей, совершивших правонарушение, дифференциация размеров административных санкций для субъектов малого и среднего предпринимательства и остальных юридических лиц;
- совершенствование системы поддержки малого и среднего предпринимательства: цифровизация отчетности и системы мер поддержки для формирования заявки на участие в программах поддержки «в один клик», создание единой информационной системы для малого и среднего предпринимательства, внедрение системы дифференцированной поддержки малого и среднего предпринимательства по регионам: при высоких показателях допустимы более затратные меры поддержки (создание инфраструктурных объектов, субсидирование), при низких — менее затратные (микрофинансирование, обучение предпринимательству);
- стимулирование регионов к развитию малого и среднего предпринимательства: перевод поступлений от упрощенной системы налогообложения и налога на доходы физических лиц в местные бюджеты (в размере, определяемом Бюджетным кодексом);
- стимулирование развития среднего бизнеса через открытие готовых индустриальных площадок для производственных предприятий; поддержка экспортной деятельности (поддержка юристов-международников, международного патентования, таможенных специалистов, упрощение валютного контроля, оплата участия в выставках);

- дигитализация системы мер поддержки МСП и информационного обеспечения работы сферы МСП, консолидация всей информации об МСП в единую систему; PR, пропаганда предпринимательства
- создание готовых индустриальные площадки для производственных предприятий для улучшения доступа к инфраструктуре.

3.2. Разгосударствление:

- обеспечение устойчивости и планомерности процесса сокращения прямого и косвенного участия государства в экономике, прежде всего — путем реализации принципов «презумпции полезности» приватизации, «объясняй или продавай» и «заявительной приватизации» применительно ко всем объектам государственной собственности;
- нормативное ограничение разрастания госсектора в экономике, прежде всего — формирование системы ограничений на приобретение новых активов крупными компаниями с государственным участием, запрет на приобретение непрофильных активов, введение единообразных регламентов отчуждения имущества крупных компаний с государственным участием, введение запрета на участие в приватизации (в качестве покупателей) дочерних, внучатых и зависимых обществ и организаций компаний (банков) с госучастием более 25%, введение запрета для компаний с государственным участием более 50%, государственных корпораций (а также их дочерних и зависимых компаниям) на покупку акций (долей) частных компаний.
- нормативное закрепление, отражение целевой функции по каждому объекту госсобственности в единой системе учета и управления имуществом и мониторинг ее *содержательной* реализации (стратегическое развитие активов в новом формате ДПР или разгосударствление, вовлечение активов в коммерческий оборот, привлечение инвестиций, программа технологического и инновационного развития)
- объединение «спецперечня» и «стратегического списка» крупнейших компаний, формирование плана-графика снижения (в зависимости от сектора

экономики) участия РФ на 2018-2035 гг. до зафиксированного нормативно «стратегического ядра»;

- политика «чистки» госсектора: мониторинг программ приватизации «непрофильных» активов, упрощенный порядок ликвидации предприятий, не ведущих хозяйственную деятельность, и продажи низколиквидных активов всех типов, принятие ФЗ, предполагающего ликвидацию организационно-правовой формы ГУП с установлением переходного периода, передача «единичных» пакетов дочерних и зависимых обществ вертикально интегрированных структур в уставные капиталы головных компаний;
- повышение эффективности управления и прозрачности в государственных компаниях «стратегического ядра», включая проведение первичного публичного размещения для всех компаний, оптимизацию дивидендной политики, принятие механизмов и процедур назначения топ-менеджеров в компаниях с государственным участием на основе открытого конкурса и отбора, усиление роли (прав и статуса) независимых директоров в сочетании с усилением их ответственности и с поэтапным отказом от механизма директив, введение принципа обязательной ротации аудиторских компаний, введение возможности получения госслужащими вознаграждений в СД госкомпаний, с одновременным усилением ответственности, утверждением минимальных квалификационных требований и механизма ротации ;
- стимулирование процессов разгосударствления в бюджетном секторе и в сфере малых и средних предприятий: принятие ФЗ, предусматривающего порядок акционирования коммерчески «успешных» ГБУ, и ФЗ, предполагающего использование квази-концессионных механизмов для привлечения инвестиций в ГБУ(передача ГБУ в концессию или продажа ГБУ с его одновременным преобразованием в коммерческую организацию, с одновременным заключением долгосрочного государственного контракта на приобретение соответствующих госуслуг), развитие механизмов финансирования инвестиций в приватизируемые активы для малого и среднего бизнеса (кредитования выкупа принадлежащего государству имущество залог соответствующего

имущества (сделки MBO/LBO), а также с рассрочкой платежа);

- синхронизация федеральной и региональной политики разгосударствления, постановка целей по приватизации на уровнях субъектов и муниципалитетов, внесение изменений в БК РФ, увязывающих механизм предоставления трансфертов и дотаций субъектам РФ и муниципалитетам с выполнением ими задачи по приватизации «коммерческих» активов и «непрофильных» для государства активов.

Результаты:

- выполнение количественных показателей, поставленных в Стратегии развития малого и среднего бизнеса до 2030 г.:
  - доля малого и среднего бизнеса в валовом внутреннем продукте вырастет с 20 до 40 %,
  - доля малого и среднего бизнеса в занятости увеличится с 25 % до 35 %;
  - оборот малого и среднего бизнеса увеличится в 2,5 раза;
- количество частных российских компаний, вышедших на первичное публичное размещение, вырастет с 35 в 2009–2016 гг. до 100 в 2018–2024 гг.;
- доля государства в экономике в 2024 г. снизится в 1,3 раза по сравнению с базовым уровнем 2017 г.;

4. Сформировать позитивную культурно-информационную среду в отношении предпринимательской, общественной и гражданской инициативы

4.1. Включение ценности «инициативы» в программы развития дошкольного, школьного и высшего образования, начиная с 2019 г. (введение уроков предпринимательства, вовлечение школьников в добровольную реализацию общественных проектов, разработка новых методических рекомендаций для воспитателей и преподавателей, раскрытие темы в учебниках, изменение технологий и форматов обучения, внедрение образовательных программ, направленных на решение нестандартных задач).

4.2. Развитие детского предпринимательства: инфраструктура инновационно-технологического творчества; системы мониторинга и организационно-

консультационной поддержки; рост числа конкурсов и систем тестирования способностей.

4.3. Государственная поддержка общественных проектов по созданию произведений культуры и искусства, посвященных теме проявления предпринимательской, гражданской и общественной инициативы, в первую очередь основанных на российской фактуре (документальная и художественная литература, кинофильмы и сериалы, музыкальные произведения, спектакли).

4.4. Запуск масштабных информационных кампаний, направленных на повышение информированности о предпринимательской деятельности, создание положительного образа предпринимателя и общественного активиста, в том числе на региональном уровне (социальная реклама, телепередачи о предпринимателях и деятельности некоммерческих организаций, маркетинговые компании в средствах массовой информации).

4.5. Масштабное внедрение электронных инструментов обратной связи (реакция на решения и деятельность государства), проведение регулярной независимой оценки отношения населения к принимаемым решениям.

4.6. Повышение уровня открытости государственных органов через максимальное раскрытие информации, расширение перечня субъектов общественного контроля, организация мониторинга государственных и муниципальных услуг силами неправительственных организаций, налаживание каналов обратной связи между обществом и государством, расширение объемов открытых данных;

4.7. Создание селективных механизмов (позволяющих налогоплательщикам выбирать направления расходования части уплачиваемых ими налогов): поддержка вводимых на уровне муниципальных образований механизмов прямого участия граждан в распределении части муниципального бюджета (партисипаторное бюджетирование), а также повышение доли бюджетных средств, реализуемых через схему партисипаторного бюджетирования в бюджетах местных уровней.

Результаты:

- улучшение отношения к предпринимательству — доля граждан России, желающих открыть бизнес, увеличится с 27 % до 35 % к 2024 г. и до 40 % к 2035 г. (по оценкам ВЦИОМ);
- доля населения, осуществляющая денежные пожертвования на благотворительность через некоммерческие организации, вырастет с 5 % в 2017 г. до 20 % к 2024 г.

5. Убрать барьеры для проявления общественной инициативы некоммерческими организациями

5.1. Снять барьеры, препятствующие увеличению вклада некоммерческих организаций в решение экономических и социальных проблем российского общества, включая устранение ограничений на формирование целевых капиталов и ограничений для некоммерческих организаций, получающих средства из зарубежных источников для ведения общественно-полезной деятельности.

5.2. Законодательно закрепить возможности развития для некоммерческих организаций наравне с малыми и средними предприятиями: принять норму, согласно которой преимущества, установленные законодательством для предприятий в связи с их размерами или отраслевой принадлежностью, распространяются на некоммерческие организации, обладающие теми же признаками;

5.3. Сформировать инфраструктуру поддержки и экосистемы развития некоммерческих организаций, систему мотивации негосударственных доноров (частных, корпоративных) для финансирования программ некоммерческих организаций.

5.4. Повысить прозрачность и открытость деятельности некоммерческих организаций и государственной поддержки: обеспечить открытость, прозрачность, публичность и конкурсный характер процедур при выделении грантов и субсидий некоммерческих организаций; предоставлять приоритетную поддержку организациям, соблюдающим на практике нормы

прозрачности, подотчетности и надлежащего корпоративного управления, установленные на основе самоорганизации и саморегулирования.

5.5. Расширять и ежегодно актуализировать перечень общественно полезных услуг, предоставляемых некоммерческими организациями, с включением в него услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, массового спорта.

Результаты:

- доля трудоспособного населения, профессионально занятого в некоммерческих организациях, вырастет с 1 % до 3 % к 2024 г.;
- доля населения, демонстрирующая доверие к некоммерческим организациям, вырастет с 66 % в 2017 г. до 70 % в 2024 г.;
- доля услуг негосударственных поставщиков в социальной сфере с учетом некоммерческих организаций увеличится с менее 1 % в 2017 г. до 10 % в 2024 г.

1.4. Продовольствие для России и мира

Цель — устойчивый рост и конкурентоспособность сельского хозяйства, обеспечивающего продовольствием население страны, а также усиление роли России на внешнем рынке.

От создания условий для роста производства в отдельных компаниях мы перейдем к созданию среды для массового развития высокопроизводительного сельского хозяйства за счет конкурентных преимуществ российской продукции.

Результатом реализации проекта «Продовольствие для России и мира» станет:

- замещение на внутреннем рынке основных импортных продуктов российскими, увеличение доли российских семян и племенного материала.
- существенное увеличение высокотехнологичного производства субъектами малого предпринимательства в сельском хозяйстве и их объединениями, выравнивание условий получения государственной поддержки сельхозпроизводителями, повышение устойчивости функционирования сельского хозяйства и продовольственного снабжения.
- рост доли России в мировом экспорте продовольствия;
- повышение качества и доступности продовольствия для российских граждан;
- повышение качества жизни на селе, обеспечение базовых удобств и доступности услуг.

Результаты:

- уровень зависимости от импорта снизится с 21 % до 10 % по молоку, с 9 до 0 % по овощам и бахчевым, с 72 % до 48 % по фруктам и ягодам;
- достижение показателей продуктивности и урожайности, сопоставимых с развитыми странами мира (урожайность зерновых, удой на корову);
- экспорт продовольствия вырастет с 17 до 25 млрд долл. в год к 2024 году. Россия станет нетто-экспортером продовольствия, в результате чего общий уровень продовольственной независимости (отношение сальдо внешней торговли продовольственными товарами к расходам населения на продовольствие) вырастет с -7% до +2%.;

- доля малого бизнеса в товарной продукции сельского хозяйства вырастет с 44 до 60 %;
- удельный вес жилья на селе со всеми видами благоустройства вырастет с 31 до 48%.

1. Обеспечить российский рынок доступным и качественным продовольствием собственного производства

1.1. Повышение уровня самообеспечения страны молоком, фруктами, ягодами, овощами, бараниной через механизмы государственной поддержки: реализация программы поддержки инвестиций в инфраструктуру производства этих продуктов (хранилища, логистические центры на уровне сельского поселения и района, передвижные бойни на кооперативной основе); расширение программы поддержки семейных молочных ферм, ее распространение на семейные фермы по откорму молодняка крупного рогатого скота и по производству баранины; встраивание их продукции в вертикальные цепочки через потребительские кооперативы сельхозпроизводителей и компании-интеграторы.

1.2. Отмена Россией эмбарго и других ограничений на ввоз продовольствия, цена которого ниже цены, сложившейся на внутреннем рынке, в целях обеспечения его доступности для людей с низкими доходами (тепличные томаты из Турции, простые сорта сыра из Германии, яблоки из Польши, благоприятный режим на ранние фрукты из Молдовы).

1.3. Продвижение системы здорового питания, включение курса по здоровому питанию в образовательные программы (Основы безопасности жизнедеятельности), программы организации и повышения качества школьного питания.

1.4. Внесение изменений в технические регламенты Евразийского экономического союза для информирования потребителей о качестве продуктов: содержание мяса в мясосодержащих продуктах, молока — в молочных продуктах.

1.5. Стимулирование добровольной сертификации продуктов.

1.6. Введение обязанности заказчика торгов по проведению проверки качества поставляемой продукции после торгов и расторжению договора поставки с победителем в случае несоответствия заявленных в ходе торгов требований по качеству продовольствия; формирование заказчиками «черных» списков нарушителей из числа победителей торгов.

1.7. Ужесточение ответственности — вплоть до закрытия организации — за поставку/продажу продовольствия в случае, если состав продукта не соответствует заявленным характеристикам на этикетке.

Результаты:

- рост поголовья молочных коров к 2024 г. в стране на 1,5 млн, овец — на 20 млн голов, молодняка на откорме — на 8 млн голов;
- доля расходов на питание в расходах на конечное потребление домашних хозяйств в среднем на члена домашнего хозяйства снизится с 37 до 30%
- сокращение числа случаев фальсификата среди поставщиков продовольствия для питания в бюджетные учреждения.

2. Обеспечить стабильное и сбалансированное развитие аграрного сектора

2.1. Выравнивание условий конкуренции за счет обеспечения единых правил и уровня государственной поддержки в Евразийском экономическом союзе; выравнивание тарифов на железнодорожные перевозки для внутренней торговли и на экспорт в каждой из стран – партнеров по Евразийскому экономическому союзу.

2.2. Выравнивание условий конкуренции с сельхозпроизводителями в странах – основных конкурентах: обеспечение относительно сопоставимой ставки по кредитам, гарантии неизменности принятых объемов и направлений государственной поддержки, программы снижения издержек сельхозпроизводителей;

2.3. Изменение системы показателей оценки деятельности Россельхознадзора: переход от оценки по числу выявленных нарушений к оценке по сокращению

претензий со стороны покупателей сельхозпродукции, перенос акцентов работы на помощь сельхозпроизводителям в организации производственных процессов с наименьшими рисками для качества продукции, здоровья и окружающей среды.

2.4. Подготовка и безвозмездное предоставление участков из земель в государственной и муниципальной собственности в собственность потребительским кооперативам сельхозпроизводителей под строительство логистических центров, хранилищ и холодильников, подготовка участков и перевалочной инфраструктуры под зерновые и продовольственные терминалы в морских портах.

2.5. Облегчение доступа к участкам в государственной и муниципальной собственности, в том числе неиспользуемым: переход к предоставлению малым предприятиям прошедших кадастровый учет участков (на конкурсах аграрных бизнес-планов и лотами не более 50 га); введение обязательного этапа аренды перед продажей участка; установление возможности выкупа участка сельхозпроизводителем при условии реализации бизнес-плана с дисконтом и в рассрочку. Изменение вида использования ранее неиспользуемых участков в зависимости от бизнес-плана по его сельскохозяйственному использованию.

2.6. Сокращение перечня видов государственной поддержки сельхозпроизводителей до трех типов: (1) поддержка на рубль товарной продукции растениеводства, животноводства; (2) поддержка на рубль инвестиций и (3) гранты на поддержку начинающих фермеров, семейных ферм и кооперативов сельхозпроизводителей. Реализация государственных приоритетов будет осуществляться за счет ограничения направлений использования предоставленных субсидий. Для выполнения требований ВТО поддержка производства должна быть увязана с производством в прошлый — базовый — период.

2.7. Обеспечение единых ставок субсидий из федерального бюджета для всех сельхозпроизводителей, удовлетворяющих критериям их получения в зависимости от бюджета мероприятия;

ограничение общей суммы субсидий на одного получателя по всем мероприятиям и совокупность организаций в собственности одного лица.

2.8. Мониторинг и сдерживание межрегиональной конкуренции в части поддержки сельского хозяйства, ориентация регионов на поддержку сельского развития и традиционных видов деятельности, не искажающих единый аграрный рынок Российской Федерации.

2.9. Упрощение финансовой отчетности и контроля сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов соразмерно их активам, численности и квалификации их членов; изменение порядка предоставления субсидий субъектам малого предпринимательства в сельском хозяйстве за счет их выдачи через потребительские кооперативы и компании-интеграторы с установлением требований к прозрачности и порядков контроля за использованием средств;

2.10. Включение научно-исследовательских институтов, вузов, частных компаний, проводящих исследования в области селекции и семеноводства, племенной работы, в перечень получателей господдержки;

2.11. Модернизация системы аграрного образования, переход к программам обучения отдельным сельскохозяйственным бизнесам; увеличение доли практического обучения; создание кластеров аграрного образования, включая программы обновления знаний для уже работающих в сельском хозяйстве; стимулирование обучению дефицитным специальностям для села.

Результаты:

- доля малого бизнеса в товарной продукции сельского хозяйства вырастет с 44 до 60%;
- доля кредитов, полученных субъектами малого предпринимательства через кредитные потребительские кооперативы сельхозпроизводителей, вырастет с 2 до 20%;
- доля сельхозпродукции, реализуемой через потребительские кооперативы, в общем объеме реализуемой продукции вырастет с 1 до 15%;

- доля продукции, реализуемой по контрактам с компаниями-интеграторами (переработчиками, продавцами сельхозпродукции), вырастет с 1 до 20%;
- за 2016–2024 гг. рост производства продукции сельского хозяйства составит около 21%.
- доля неиспользуемой пашни снизится с 26 до 23 %;
- поголовье КРС и овец на 100 га сенокосов и пастбищ вырастет с 0,2 до 0,4 условных голов;
- зависимость по семенам свеклы, подсолнечника, кукурузы, овощным и племенному материалу будет снижена на треть.

3. Повысить роль России на глобальном рынке за счет расширения экспорта продовольствия

3.1. Наращивание экспорта сои, рапса, кукурузы и ячменя в страны с растущим уровнем потребления (Китай и другие страны Юго-Восточной Азии); выделение и освоение рынков сбыта мяса птицы, свинины и сахара, на которых Россия имеет географические преимущества по сравнению с конкурентами (регионы СНГ, Юго-Восточной Азии, Северной Африки); использование экспортного потенциала по картофелю на основе формирования и развития картофелеперерабатывающей промышленности страны; расширение экспорта конкурентоспособных на мировом рынке свежих и переработанных овощей открытого грунта и бахчевых культур (овощи открытого грунта — Европейский союз, Великобритания, Швейцария, картофель для зимнего потребления — Средняя Азия); семенной картофель и семена других культур — СНГ.

3.2. Введение системы мониторинга и информирования сельхозпроизводителей о состоянии внутреннего и внешнего рынка, организация обучения и практической помощи экспортерам сельскохозяйственной продукции, унификация внутренних стандартов с международными, повышение прозрачности принимаемых решений по ограничению экспорта и импорта.

3.3. Создать прозрачность и обоснованность ограничений на экспорт (ввести запрет на внезапное введение экспортных пошлин на продукты, в том числе пшеницу).

3.4. Присоединение России к международному сотрудничеству в составлении долгосрочных прогнозов объемов потребления, производства, цен, издержек производства сельхозпродуктов по странам мира с целью формирования индикаторов для российских производителей и экспортеров продовольствия.

3.5. Разработка Минсельхозом России и Российским экспортным центром информационно-прикладных продуктов для продвижения на экспорт пшеницы и продуктов ее переработки, кукурузы, сои, рапса, ячменя, картофеля и изделий из него, овощей открытого грунта, растительного масла, семенного картофеля и семян других культур, органических продуктов, яиц, свинины, мяса птицы, сахара; включение указанных продуктов в список, предусматривающий экспортные кредиты и программы страхования экспорта в Росэксимбанке, Российском агентстве по страхованию экспортных кредитов и инвестиций; организация оперативной помощи в судебных тяжбах и конфликтах на таможне и территории страны-импортера.

3.6. Наделение Минсельхоза России функциями в области содействия экспорту в части формирования повестки международных переговоров для снятия государственных барьеров; создание «горячей линии» для экстренной помощи экспортерам и текущей работы с ними; регистрация зонтичного бренда «Российский продукт», право пользования которым предоставляется производителю, прошедшему сертификацию; разработка регламента сертификации продуктов для получения права пользования брендом; продвижение бренда на международном рынке; субсидирование затрат на проведение аккредитации негосударственной сети лабораторий, сертифицирующей органические продукты по международным стандартам.

3.7. Обнуление экспортных пошлин на семеноводческую продукцию, поэтапное снижение и отмена экспортных пошлин на другие категории продовольственных товаров.

Результаты:

- доля России в мировом экспорте продовольствия вырастет с 1,2 до 2 %;

- экспорт продовольствия вырастет с 17 до 25 млрд долл. Россия станет нетто-экспортером продовольствия;
- доля импортного продовольствия в обороте розничной торговли снизится с 22 % в 2016 г. до 16 % в 2024 г.;
- соотношение внутренних и внешних цен на продовольствие снизится с 1,69 до 1 по свинине, с 1,31 до 1,1 по молоку.

4. Улучшить качество жизни на селе

4.1. Расширение прав муниципалитетов по управлению территорией, включая завершение процесса разграничения государственной и муниципальной собственности на землю, разрешение залога муниципальных земель для привлечения инвестиций, распоряжение участками в муниципальной собственности под контролем общественных советов муниципалитетов, предоставление права регистрации домов работающих фермеров на их участках.

4.2. Реализация программ модернизации сельского жилищного фонда и инфраструктуры через финансовую поддержку социальных инициатив с финансовым или трудовым участием жителей для устройства бытовых сетевых или локальных коммуникаций, модернизации сельского жилья; выбор объектов для строительства/реконструкции с участием жителей.

4.3. Изменение подходов к оказанию социальных услуг для сельского населения: разработка стандартов оказания услуг для каждого типа сельского населенного пункта, включая услуги образования и здравоохранения, культуры, расширение доступа к информации, увеличение спектра государственных услуг, предоставляемых online; формирование online-библиотек с уроками лучших преподавателей по школьной программе для всех классов средней школы.

Результаты:

- удельный вес сельских администраций / сельских библиотек / школ, подключенных к высокоскоростному интернету через обычные и спутниковые каналы, вырастет с 10 до 100%;
- удельный вес жилья со всеми видами благоустройства вырастет с 31 до 48%.

1.5. Интегрированная транспортная система

Цель проекта — повышение транспортной доступности регионов и городов.

От управления отдельными видами транспорта, обеспечения равномерной связанности регионов и городов мы перейдем к мультимодальной транспортной интеграции, обеспечивающей максимальный вклад в ускорение экономического роста и эффективный выход регионов России на международные рынки.

Результатом реализации проекта «Интегрированная транспортная система» станет:

- рост удовлетворенности населения и бизнеса качеством транспортной инфраструктуры;
- создание ключевых элементов скоростного транспортного каркаса, облегчающего грузовое и пассажирское сообщение между крупными городами;
- снятие транспортных барьеров для выхода на международные рынки;
- повышение безопасности пассажирских и грузовых перевозок.

Показатели:

- гарантированное время достижения пункта назначения для жителей России:
  - от центра каждого крупного города до любого места назначения в границах агломерации на общественном транспорте составит не более 1 часа (сейчас – до 2 часов),
  - между центрами ближайших крупных городов составит не более 4 часов (сейчас - в среднем 5,5);
- гарантированное время, за которое контейнер или посылка может достичь получателя в России или покинуть ее пределы, включая прохождение границы:
  - для перевозок внутри европейской части России, Урала и Западной Сибири — 3 дня от двери до двери (сейчас в среднем 5 дней),
  - для перевозки из крупнейших портов Дальнего Востока до Московской области — 5 дней (сейчас - более 10 дней);

- скорость движения транзитных грузов по железной дороге по территории России вырастет с 900 до 1500 км/сутки;
- число погибших в дорожно-транспортных происшествиях снизится с 4,2 до 2,8 в расчете на 10 тыс. зарегистрированных транспортных средств;
- вырастет качество транспортной инфраструктуры, в ранге рейтинга конкурентоспособности Всемирного экономического форума Россия должна попасть в топ-50 стран (сейчас 74-я позиция), в том числе по автомобильным дорогам — в топ-70 стран (сейчас 123-я позиция);
- вырастет удовлетворенность населения и бизнеса работой транспортной системы: не менее 60 % населения и 60 % грузоотправителей оценивают качество транспортных услуг как хорошее или очень хорошее, сейчас по разным видам транспорта от 20 % (автодороги) до 50 % (авиация).

1. Создать основу скоростного автодорожного и железнодорожного сообщения между крупными российскими городами

1.1. Технологическая модернизация существующих объектов транспортной инфраструктуры, направленная на ускорение перемещения пассажиров и грузов по ним (внедрение стандартов цифровых дорог, автоматизированных систем контроля и регулирования трафика по автомобильным дорогам во всех крупнейших агломерациях); маршрутизация движения поездов и переход к их электронной диспетчеризации; сокращение минимальных интервалов движения грузовых поездов с 13 до 4–5 мин и увеличение длины составов; постепенный переход от преимущественно наземной аэронавигации к преимущественно спутниковой)

1.2. Реализация проектов строительства автомобильных дорог на приоритетных направлениях: завершение проектов М11 (Москва – Санкт-Петербург) и Центральной кольцевой автомобильной дороги; строительство новых скоростных автомобильных дорог Москва — Владимир — Саранск — Ульяновск — Самара — Оренбург (как часть Международного транспортного коридора «Европа — Западный Китай»), Санкт-Петербург — Вологда — Киров — Екатеринбург,

Краснодар — Керченский мост — Симферополь; реконструкция автомобильной дороги Владивосток — Хабаровск — Комсомольск-на-Амуре.

1.3. Реализация первых участков высокоскоростных железнодорожных магистралей Москва — Казань, Екатеринбург — Челябинск, Москва — Тула с ускорением движения по существующей железной дороге на участке Тула — Орел — Курск — Белгород.

1.4. Создание сети ускоренных контейнерных перевозок по расписанию, обеспечивающей доставку «от двери до двери» для 90 % грузоотправителей европейской части России, Урала и Западной Сибири.

Перечисленные выше проекты — это наиболее эффективные с точки зрения вклада в экономический рост элементы нового скоростного транспортного каркаса, создание которого должно завершиться к 2035 г. Скоростной каркас предполагает:

1.5. Формирование 3 скоростных полимагистралей, включающих скоростные автомобильные дороги и высокоскоростные железнодорожные магистрали, интегрированных с крупнейшими аэропортами и мультимодальными логистическими центрами: Москва — Екатеринбург — Новосибирск, Москва — Ростов-на-Дону — Адлер и Москва — Санкт-Петербург.

1.6. Связь всех крупнейших агломераций с населением более 1,5 млн чел. напрямую автомагистралями (дорогами категории IА) и скоростными автомобильными дорогами (категории IБ) со средней разрешенной скоростью не менее 130 км/ч.

1.7. Формирование 6 макрорегиональных полигонов высокоскоростного железнодорожного сообщения (Центральный, Сибирский, Уральский, Южный, Приволжский и Северо-Западный), которые формируют урбанизированные районы с численностью населения не менее 3–4 млн чел. в радиусе 2-часовой доступности с высокой частотой сообщения (с центрами в Москве, Санкт-Петербурге, Новосибирске, Екатеринбурге, Ростове-на-Дону, Казани).

Результаты:

- действует не менее 1000 км цифровых дорог, обеспечивающих интерактивное взаимодействие

автомобилей между собой, между автомобилями и дорогой за счет датчиков IoT, а также движение беспилотных автомобилей;
- повышение пропускной способности железных дорог, специализирующихся на грузовом движении, не менее чем на 30 % от существующей за счет технологической модернизации;
- переход к использованию спутниковой аэронавигации в аэропортах Московского авиаузла, в аэропорту Пулково и в 5 крупнейших региональных аэропортах;
- ввод не менее 5 тыс. км скоростных автомобильных дорог (категория 1а и 1б);
- ввод не менее 1,2 тыс. км высокоскоростных железных дорог и реконструкция не менее 1 тыс. км существующих железных дорог под максимальные скорости движения до 200 км/ч.
- охват не менее 40 регионов сетью ускоренных маршрутов контейнерных поездов по расписанию.

2. Обеспечить регионам эффективный выход на международные рынки за счет развития международных транспортных коридоров

2.1. Создание российского участка скоростного железнодорожного коридора «Евразия» от побережья Китая до ключевых логистических центров Евросоюза с конкурентными показателями по времени и стоимости доставки. Коридор должен состоять из участков скоростного железнодорожного каркаса, которые будут созданы к 2024 г., а также из ускоренных участков существующей железнодорожной инфраструктуры. В последующем весь коридор должен представлять собой выделенную из общей сети железных дорог линию, обеспечивающую не только транзит между Китаем и Европейским союзом, но и максимально быструю перевозку пассажиров и грузов по территории стран Таможенного союза.

2.2. Создание скоростного автодорожного коридора от западной границы России (в Смоленской и Ленинградской областях) до границы с Казахстаном.

2.3. Перевести пункты пропуска в режим единого окна, введение признания контролирующими органами универсальных международных транзитных деклараций, транспортных документов и

универсальных международных финансовых гарантий (в том числе в рамках конвенции МДП)

2.4. Расшивка «узких мест» на подходах к ключевым пунктам пропуска, в том числе Усть-Луга, Ивангород, Бурачки, Новороссийск, Дербент, Озинки, Сагарчин, Троицк, Карасук, Наушки, Забайкальск, Нижнеленинское, пункты пропуска Приморского края.

Результаты:

- гарантированное время для прохождения пунктов пропуска на международных транспортных коридорах «Север — Юг» и «Транссиб» составит не более 4 часов (сейчас время непредсказуемое — от 5–7 часов до нескольких суток);
- совокупный годовой доход, полученный российскими владельцами транспортной инфраструктуры за проезд транзитных транспортных средств, превысит 100 млрд руб. (сейчас менее 10 млрд).

3. Обеспечить мультимодальную транспортную интеграцию за счет создания транспортно-логистических хабов

3.1. Реализация приоритетных проектов развития мультимодальных транспортно-логистических хабов в Московской области, в Свердловской области; в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Приморском и Краснодарском краях в формате свободных портов с созданием управляющей компании для каждого транспортно-логистического комплекса, подготовка стыковки с новыми видами транспорта, применение цифровых технологий (технологии позиционирования, взаимодействие транспортных средств между собой и с инфраструктурой, беспилотные транспортные средства, логистические платформы);

3.2. Реализация программ координации и синхронизации взаимодействия грузоотправителями, ОАО РЖД, морскими портами, владельцами терминалов, в том числе на базе цифровых логистических и навигационных платформ, разработка и внедрение систем адаптивного планирования потоков транспортных средств с использованием сервисов, обеспечивающих обмен данными.

3.3. Формирование на сети ОАО «РЖД» маршрутов контрейлерных перевозок по расписанию.

Результаты:

- прирост грузопотока в 2 раза и пассажиропотока в 1,5 раза через ключевые мультимодальные хабы;
- рост производительность труда по виду деятельности «вспомогательная транспортная деятельность» в 1,5 раза в постоянных ценах (в 2015 г. — 2,7 млн руб. на 1 занятого);
- рейтинг качества логистики (компонента logistics competence в индексе LPI Всемирного банка) — попадание в топ-50 стран (с 83-й позиции в 2016 г.).

4. Внедрить современные инструменты финансирования, регулирования и управления в транспортном комплексе с вовлечением инвесторов и пользователей

4.1. Формирование механизма финансирования транспортных проектов за счет будущих бюджетных эффектов, в том числе косвенных. Реализация такого механизма потребует формирования федеральных и региональных бюджетных фондов развития инфраструктуры. Эти фонды будут аккумулировать средства целевых государственных заимствований на развитие транспортной инфраструктуры и работать во взаимодействии с уполномоченными институтами развития, которые будут выступать соинвесторами в транспортные проекты, реализуемые в формате концессий и государственно-частных партнерств.

4.2. Развитие рынка инфраструктурных инвестиций через расширение инструментов и увеличение объемов с целью повышения качества, надежности и ликвидности инфраструктурных ценных бумаг, разработка и внедрение стандартов подготовки транспортных проектов, смягчение ограничений для институциональных инвесторов по инвестированию в инфраструктурные проекты, увеличение нормативов размещения средств в инфраструктурные ценные бумаги для пенсионных фондов и страховых организаций, смягчение ограничений для включения инфраструктурных облигаций в листинг Московской биржи и в ломбардный список Банка России с низкими ставками дисконта.

4.3. Постепенное внедрение механизмов сбора покилометровой платы с пользователей автомобильных дорог. Покилометровые платежи будут взиматься по

дифференцированным ставкам, зависящим от типа транспортного средства, категории дороги, места и времени совершения поездки, и администрируемых аппаратурным (бесконтактным) образом. Переводу отдельных участков автомобильных дорог на систему покилометровых платежей во всех случаях будут предшествовать мероприятия по приведению этих участков в нормативное состояние и, при необходимости, повышение категории автомобильной дороги, расширение пропускной способности. Введение покилометровых платежей будет сопровождаться сокращением косвенных платежей и сборов за пользование дорогами.

4.4. Разработка и внедрение стандартов транспортной доступности городских округов и муниципальных районов, дифференцированных для разных типов расселения

4.5. Актуализация Транспортной стратегии России с выделением первого этапа до 2024 г. и с продлением ее срока действия до 2035 г., разработка интегрированного плана развития транспортной инфраструктуры до 2035 г., закрепляющего основные параметры синхронизированного развития отраслей транспортного комплекса: регуляторные нормы, принципы взаимоотношений пользователей и инфраструктурных компаний, параметры государственной поддержки. Ранжирование проектов по приоритетности, а также определение источников финансирования с учетом оценки прямых и косвенных социально-экономических эффектов и транспортного моделирования. Взаимоувязка планов по развитию различных видов транспорта и обеспечение мультимодальной интеграции, проработка организационно-правовых и финансовых моделей крупнейших проектов с расчетом их вклада в экономический рост.

4.6. Перевод на единую базовую национальную информационную платформу потоков данных, генерируемых в сфере транспорта, интеграция на этой основе и оптимизация затрат на поддержание ведомственных информационных систем в сфере транспорта.

4.7. Создание функционально обособленных инновационных подразделений у владельцев инфраструктуры (Росавтодор, ОАО РЖД, Росморречфлот, Росавиация) для мониторинга и адаптации лучшего мирового опыта технологических и организационных изменений в транспортной сфере, формирования спроса на профильные разработки на российском рынке.

4.8. Внедрение нового проектного подхода при реализации крупных инфраструктурных проектов, в том числе создание проектных офисов у владельцев инфраструктуры (Росавтодор, ОАО РЖД, Росморречфлот, Росавиация) и интегрированного проектного офиса мониторинга.

4.9. Выполнение комплекса мероприятий по распространению практики управления жизненным циклом транспортных объектов и развитию рынка подрядов по управлению жизненным циклом, включая внесение изменений в законодательство о государственных закупках применительно к конкурсам на подряды по контрактам жизненного цикла: разработка и внедрение методики определения начальной максимальной цены контракта жизненного цикла транспортных объектов; повышение гибкости в определении соотношения стоимостных и нестоимостных параметров оценки; обеспечение возможностей включения в этап проектирования ежегодных выплат на стадии эксплуатации в случае непревышения затрат на содержание и текущий ремонт. Включение в состав конкурсных комиссий по проведению торгов на транспортные контракты представителей общественных организаций пользователей, а также профильных профессиональных объединений подрядчиков, проектировщиков, специалистов по сметному ценообразованию и стоимостному инжинирингу. Разработка и внедрение Минтрансом России систем мониторинга и публичного контроля качества деятельности поставщиков и подрядчиков поставщиков. Создание на основе этой системы многокритериальных рейтингов подрядчиков и персонального рейтингования специалистов в сфере транспортного строительства. Обеспечение возможности учета данного рейтинга в качестве

критерия деловой репутации при выборе подрядчиков в рамках государственных закупок.

4.10. Переход к новой системе технического регулирования в строительстве объектов транспортной инфраструктуры, направленной на стимулирование использования инновационных проектных решений и материалов, повышение гибкости технических стандартов в строительстве объектов транспортной инфраструктуры. Нормы технического регулирования должны быть различными для разных типов и масштабов объектов. Особенно важно техническое дерегулирование для территорий с низким транспортным спросом (например, на удаленных территориях в зонах очагового расселения). В частности, должны быть упрощены те технические нормативы строительства аэропортов и аэродромов, которые в настоящее время препятствуют развитию сети малых аэропортов, блокируют развитие малой и региональной авиации.

4.11. Выполнение комплекса мероприятий по развитию конкуренции в пассажирских перевозках:

4.11.1. Антимонопольный контроль за деятельностью перевозчиков-монополистов, в том числе анализ практик дискриминации доступа к инфраструктуре, ценового демпинга за счет перекрестного субсидирования, недружественных поглощений небольших компаний.

4.11.2. Подготовка и проведение конкурсов на организацию перевозок на долгосрочной основе (до 15 лет) по группам железнодорожных маршрутов, включающие условия дотирования убыточных маршрутов, необходимых по социальным критериям.

4.11.3. Частичная демонополизация деповских мощностей и локомотивной тяги (конкурсная передача части парка локомотивов перевозчикам).

4.11.4. Совершенствование нормативно-правовой базы в части снижения барьеров выхода на рынок новых коммерческих пассажирских авиаперевозчиков (минимальный парк, первые два года работы на внутреннем рынке), допуск на рынок внутренних перевозок пассажиров и грузов авиакомпаний из стран – участниц Таможенного Союза (по принципу

паритетности), пересмотр двусторонних соглашений о воздушном сообщении по принципам увеличения количества назначенных авиаперевозчиков, пунктов назначения и частоты выполнения рейсов.

4.12. Адаптация маршрутной сети пассажирских перевозок к требованиям спроса и конкурентным преимуществам различных видов транспорта на основе использования технологий обработки больших массивов данных («Big Data»).

4.13. Совершенствование принципов субсидирования пассажирских перевозок, переход к помаршрутному субсидирования в привязке к численности перевезенных пассажиров; субсидирование региональных авиаперевозок по принципу «до ближайшего авиатранспортного узла» путем сокращения аэропортовых сборов для соответствующих рейсов.

Результаты:

- Расходы на транспортную инфраструктуру к 2024 г. будут увеличены с 2,4 % до 3,2 % от валового внутреннего продукта, в том числе, за счет целевых бюджетных заимствований через фонды развития инфраструктуры;
- снижение среднегодовых эксплуатационных затрат (на содержание и ремонт) сопоставимых объектов транспортной инфраструктуры — по автомобильным и железным дорогам в среднем на 20 % относительно текущего уровня в постоянных ценах;
- сокращение субсидий из федерального бюджета на 1 пассажиро-километр на 15 % в постоянных ценах;
- доля территорий (муниципальных районов и городских округов), для которых выполняются стандарты транспортной доступности, — 75 %;
- доля проектов в сфере транспортной инфраструктуры стоимостью более 10 млрд руб., отчетность по которым представлена в открытом доступе, — 90 %;
- доля проектов в сфере транспортной инфраструктуры стоимостью более 10 млрд руб., которые были завершены в установленные сроки, — 80 %.

2. Человеческий капитал
Российское общество получит дополнительный импульс для развития, граждане внесут вклад в экономический рост и технологическое развитие за счет:

- обновления содержания образования и увеличения отдачи от него, создания системы непрерывного образования и повышения квалификации на протяжении всей жизни, проект «Образование XXI века»;
- формирования технологичного сектора охраны и поддержки здоровья граждан, предотвращения потерь человеческого капитала, проект «Здоровье граждан»;
- выравнивания возможностей для развития различных социально-демографических групп, что обеспечит реализация проекта «Социальная поддержка семей с детьми и пенсионеров»;
- повышения качества жизни, создания условий для жизни и работы в российских городах, проект «Города для жизни».

2.1. Образование XXI века

Цель –— увеличить вклад образования в экономический рост и технологическую модернизацию, обеспечить социальную устойчивость и усилить влияние России в мире.

Результатом реализации проекта «Образование XXI века» станет:

1. **Открытая система непрерывного послешкольного образования**: сеть, объединяющая поставщиков (вузы, корпоративные университеты, колледжи и другие образовательные организации) и потребителей различных образовательных программ и курсов.
2. **Гибкое высшее и профессиональное образование.** Система высшего образования будет состоять из трех основных типов вузов: ведущих вузов, конкурирующих на мировом рынке высшего образования (с преобладанием аспирантуры и магистратуры); опорных университетов со специализированными программами и профессиональными магистратурами, включенных в программы развития регионов и отраслей; вузов, обеспечивающих «общее высшее» образование по массовым направлениям подготовки кадров. В

профессиональном образовании (СПО) сформируется два типа колледжей и программ: для высокоспециализированной подготовки (прикладной бакалавриат), для массовых специальностей и профессий.

3. **Современная образовательная среда для мотивации школьников и студентов**: интеграция образовательных ресурсов школьного и дополнительного образования детей; проектная деятельность в основной школе; педагогическое сопровождение школьников и студентов с целью не допустить образовательных неудач; развитие цифровой среды, поддерживающей индивидуальные образовательные траектории.
4. **Новое содержание образования**: на всех уровнях (от дошкольного до образования взрослых) и во всех формах (короткие и длинные программы, онлайн и офлайн, бесплатные и платные) будет усилено внимание развитию современных навыков (кооперацию, коммуникацию, креативность, умение самостоятельно учиться) и на современную грамотность (базовую технологическую, цифровую, финансовую и правовую). Получат распространение новые технологии образования: проектное обучение, группы взаимного обучения, социальная практика.
5. **Образование — среда равных возможностей для реализации потенциала каждого**: специальные условия и механизмы поддержки социальной мобильности для детей и школ, оказавшихся в сложных условиях, поддержка раннего развития (от 0 до 2 лет) и год предшкольного образования для каждого ребенка в целях выравнивания стартовых возможностей школьного обучения.

Результаты:

- доля 15-летних обучающихся, не обладающих современной функциональной грамотностью, снизится с 25 до 15 %;
- Россия войдет в число первых 15 стран в международных исследованиях качества образования по показателям равенства образовательных возможностей;
- охват программами непрерывного образования вырастет в 2 раза;

- в 2 раза вырастет число ведущих университетов, устойчиво присутствующих в (международных предметных рейтингах, в первой сотне участников каждого из этих рейтингов появится хотя бы один российский вуз;

доходы исследовательских и опорных университетов от НИОКР, НИР, экспертных и консультационных услуг вырастут в 2 раза в расчете на 1 студента.

1. Обеспечить равенство образовательных возможностей детей в дошкольном и школьном возрасте

1.1. Поддержка раннего развития детей (до 3 лет): Поддержка раннего развития детей (до 3 лет): создание системы сопровождения раннего развития детей.

1.2. Обеспечение доступного дошкольного образования для детей в возрасте от 1 до 3 лет, в том числе и за счет использования возможностей частных детских садов и яслей.

1.3. Введение года предшкольного образования (в разных формах), расширение охвата дошкольным образованием.

1.4. Обеспечение поддержки слабоуспевающих учащихся: включение в штат школ психологов и социальных педагогов, проведение дополнительных занятий с отстающими, реализация программ интеграции детей мигрантов; выделение дополнительного бюджетного финансирования школам, работающим в сложных социальных условиях, адресное финансирование детей из неблагополучных или малообеспеченных семей в программах раннего развития, дополнительного образования и летнего отдыха при отслеживании качества указанных образовательных услуг.

1.5. Повышение качества общего образования в программах среднего профессионального образования.

Результаты:

поддержка раннего развития и отстающих в учебе снизит потери человеческого капитала, усилит возможности социальной мобильности:

- доля первоклассников, получивших как минимум 1 год дошкольного образования, вырастет с 83 % до 95 %;
- уровень неравенства возможностей в школе снизится с 30% до 15%

- показатели отсева с программ среднего профессионального образования снизятся с 35% до 18 %.

2. Сформировать современную грамотность и навыки XXI века у всех выпускников школ

2.1. Увеличение числа предметов, сдаваемых на ЕГЭ, до 6-7.

2.2. Введение права пересдачи ЕГЭ.

2.3. Реализация национальной программы поиска и развития талантов, охватывающая всех детей от 5 до 18 лет.

2.4. Разработка и внедрение в общем образовании программ, пособий, цифровых сред для формирования современной грамотности у каждого школьника.

2.5. Модернизация технологического образования школьников, развитие инфраструктуры, расширение применения практических форм технологического образования, обеспечение современными обучающими устройствами детей из малообеспеченных семей.

2.6. Разработка и внедрение современных технологий обеспечения самостоятельной учебной деятельности: развитие цифровых ресурсов, цифровых сред индивидуального обучения (адаптивное обучение, онлайн тьюторы, симуляторы, игры, виртуальная школа).

2.7. Развитие инфраструктуры школьного и дополнительного образования детей и молодежи, включая технологическую модернизацию школ, строительство новых образовательных комплексов, создание детских технопарков, развитие практики школьных автобусов для обеспечения доступности качественного школьного образования

Результаты:

Рост технологической грамотности создает условия для быстрого освоения и распространения новых технологий

Мотивация и интерес к обучению сегодня снижаются у школьников основной школы каждый год. Прекращение этого снижения позволит в два раза повысить эффективность школьного образования

- доля выпускников школ и колледжей, успешно сдающих национальный тест по основам компьютерной (цифровой), финансовой и правовой грамотности, — 90 % к 2024 году (в настоящее время не сдается);
- доля 15-летних обучающихся, не владеющих современной функциональной грамотностью, снизится с 25 до 15 %.
- рост с 7 % до 15 % доли школьников, получающих целевую поддержку в развитии таланта (в том числе стипендии и гранты, путевки во всероссийские и региональные детские центры);
- доведение доли школьников, которые участвуют в разнообразных формах дополнительного образования, до 80 % к 2024 году.
  Обошли вопрос огосударственном и частном образовании

3. Расширить возможности для передового технологического образования и овладения современными профессиями в сфере высоких технологий

3.1. Преобразование части программ среднего профессионального образования, ориентированных на рабочие места с использованием высоких технологий, в программы прикладного бакалавриата в технических вузах и современных колледжах.

3.2. Формирование сети ведущих университетов, в которых развиваются современные центры исследований и технологических разработок. Модернизация кампусов (строительство общежитий), в том числе с целью увеличения экспорта образовательных услуг высшего образования, рост числа международных лабораторий.

3.3. Развитие совместно с бизнесом опорных университетов, обеспечивающих развитие отраслей и территорий.

Результаты:

Создание современных колледжей и программ прикладного бакалавриата, в том числе на базе опорных и исследовательских университетов к 2024 г. В каждой области науки и технологий Россия должна создать центр превосходства мирового уровня.

- рост числа исследовательских университетов, устойчиво присутствующих в топ-100 международных предметных

рейтингов, с 9 до не менее 20 вузов к 2024 г., до не менее 40 вузов — к 2035 г.;

- наличие в первой сотне участников в каждом из глобальных (международных) предметных рейтингов хотя бы одного российского вуза.

4. Создать систему непрерывного обновления навыков и компетенций граждан в течение всей жизни, способствующую повышению производительности труда и жизненному благополучию

4.1. Обеспечение двукратного роста охвата программами дополнительного профессионального образования работающего населения за счет софинансирования подготовки кадров в приоритетных отраслях, субсидирование программ повышения производительности через государственное финансирование переподготовки кадров.

4.2. Создание многопрофильных колледжей для профессионального и непрерывного образования. Основные характеристики таких колледжей: подготовка по 25 и более специальностям и профессиям; численность обучающихся на основных образовательных программах.

4.3. Вовлечение в программы развития и обновления профессиональных компетенций неработающего населения (включая пенсионеров), а также мигрантов.

4.4. Популяризация знаний, распространение «новой грамотности» и «навыков XXI века» среди взрослого населения и молодежи, стимулирование и поддержка самообразования, а также совместного обучения граждан посредством разработки открытых курсов и создания онлайн платформ обучения и оценки знаний, поддержки некоммерческих организаций, реализующих массовые курсы по новой грамотности и навыкам XXI века.

Результаты:

Двукратный рост охвата занятого населения программами повышения квалификации (обновления и развития компетенций) приведет к росту производительности труда на 10%.

- созданы не менее 600 многопрофильных колледжей с гибкими программами (среднее профессиональное образование и непрерывное образование);
- доля программ заочного образования, которые реализуются в форме дистанционного (онлайн) образования, вырастет с 0 до 50 %;
- охват работающего населения программами дополнительного профессионального образования за счет новых стимулов вырастет в 2 раза;
- в программы вузов и колледжей будут включены программы по предпринимательству.

5. Усилить роль России в международном образовании, повысить экспорт образовательных услуг ИМПОРТ

5.1. Привлечение иностранных студентов и преподавателей для обучения и интеграции в российское общество посредством снижения институциональных барьеров (разрешение на работу, продление срока визы, упрощение получения вида на жительство и гражданства).

5.2. Расширения предложения образовательных программ на иностранных языках.

5.3. Модернизация жилой, спортивной и досуговой инфраструктуры вузовских кампусов, применение современного образовательного маркетинга, расширение предложения онлайн курсов со стороны российских вузов, повышение безопасности и комфортности проживания иностранных студентов в российских городах.

Результаты:

Привлечение студентов из-за рубежа создаст новые возможности для «мягкой силы» России.

- Доходы от экспорта образовательных услуг в совокупном экспорте вырастут с 0,1 % до 1,0 %;
- доля совокупной мировой аудитории массовых онлайн-курсов российских университетов вырастет с 2 % до 7 %.

6. Провести институциональные реформы в образовании

6.1. Внедрение новой модели бюджетного финансирования вузов:

✓ финансирование учредителем ведущих вузов производится по смете на определенную численность бюджетных студентов с учетом программ развития

каждого из ведущих университетов (на 10 лет скользящим образом).

- ✓ создание авторитетных международных Наблюдательных советов ведущих вузов, которые будут определять соответствие качества обучения установленным этими советами критериям.
- ✓ финансирование вузов, не входящих в число ведущих, осуществляется по нормативам, включающим переменные затраты, а материально-техническая база вуза финансируется на основе сметы;
- ✓ негосударственные вузы получают финансирование на бюджетных студентов по нормативам, включающим переменные затраты, и определенную компенсацию постоянных расходов;
- ✓ выделение субсидий на программы развития слабым вузам, готовящим кадры, критически важные для экономики России, но не пользующиеся спросом со стороны населения. При этом предполагается возможность смены руководства, укрепления материальной базы вузов, создания стимулов для студентов в них обучаться;

  региональные и отраслевые органы добавляют вузам контрольные цифры приема только в случае, если они финансируют подготовку дополнительного бюджетного контингента.

6.2. Распределение контрольных цифр приема Минэкономразвитием России совместно с Минобрнауки с учетом перспективных потребностей экономики в кадрах, необходимости развития конкретных вузов, социальной стабильности в отдельных регионах;

6.3. Сокращение в бакалавриате числа направлений подготовки до 20-25 (сейчас это число в 2 раза больше и не поддается планированию);

6.4. Упрощение порядка лицензирования и аккредитации образовательных организаций при ужесточении требований к их кадровому составу, материальной и информационной базе

6.5. Введение персональной ответственности 5-10 ведущих ученых страны и международных экспертов (по каждой укрупненной группе специальностей и направлений

подготовки) за аккредитацию вузов. Выделяются 5-7 базовых дисциплин, которые проверяются при аккредитации образовательной программы

6.6. Отмена дорожных карт (более 30 показателей, которые практически невозможно полностью выполнить), за исключением дорожных карт по повышению средней заработной платы профессорско-преподавательского состава вузов

6.7. Описание компетенций во ФГОС предметным образом с указанием тех знаний (навыков), которые должен получить студент в процессе обучения

6.8. Отказ от профессиональных стандартов, если на них нет заказа профессиональных сообществ.

6.9. Прекращение регулирования размера оплаты за оказание платных образовательных услуг в дошкольных организациях, школах, организациях дополнительного образования детей и СПО, а также платы за обучение в вузах

Результаты:

Снижение административных барьеров и усиление самостоятельности приведут к повышению эффективности системы на 15%.

Структура подготовки кадров будет приближена к структуре подготовки кадров развитых стран.

Будет повышена эффективность бюджетного финансирования организаций профессионального образования.

Мониторинг эффективности вузов будет заменен открытием для общественности полной информации, содержащейся в статистических формах ВПО-2.

- доля обучающихся по программам высшего и профессионального образования за счет образовательных кредитов вырастет до 7 % к 2024 г. и 20 % к 2035 г.;
- объем средств домохозяйств на образование вырастет с 0,6 % до 1,0 % ВВП к 2024 г.

2.2. Здоровье граждан

Цель — увеличение продолжительности жизни и укрепление здоровья российских граждан. Государственная или частная медицина?

Из отрасли, целевая ориентация которой ограничена преимущественно решением задач выявления и лечения заболеваний, здравоохранение должно стать интегрированной межотраслевой системой, которая способна не только более эффективно решать медицинские и социальные задачи, но и превратиться в один из главных драйверов роста российской экономики.

Результатом реализации проекта «Здоровье граждан» станет:

- высокотехнологичная, интегрированная и эффективная система поддержки здорового образа жизни, профилактики заболеваний и оказания медицинской помощи.
- обеспечение принципиально нового уровня доступности качественных медицинских услуг для всех граждан.
- новое качество профессиональной подготовки и переподготовки врачей и других категорий работников медицинских организаций, их высокий социальный статус и достойная оплата труда в сфере здравоохранения.

Результаты:

- ожидаемая продолжительность жизни вырастет с 71,4 года до 76,0 лет;
- ожидаемая продолжительность здоровой жизни вырастет с 63,4 до 68,0 лет;
- индекс активного долголетия вырастет с 31,8 до 38,5, что соответствует переходу с 22-го на 14-е место среди европейских стран.

1. Обеспечить ускоренное развитие индустрии здоровья на основе новых медицинских технологий

1.1. Создание системы бизнес-акселераторов на базе крупнейших медицинских вузов, поддержка стартап-проектов, ориентированных на индустрию здоровья;

1.2. Массовая подготовка кадров по разработке медицинской техники и ее эксплуатации в медицинских организациях;

1.3. Разработка и внедрение системы персонального дистанционного мониторинга состояния здоровья граждан, имеющих хронические заболевания;

1.4. Разработка, внедрение и контроль реализации индивидуальных планов биомедицинских мероприятий. Внедрение цифрового хранения персональной медицинской информации и электронных кабинетов врачей с информационными ресурсами по диагностике и лечению пациента;

1.5. Развитие телеконсультационной медицинской помощи и виртуальных клиник;

1.6. Поддержка на конкурсной основе программ развития 20–25 центров экспорта высокотехнологичных медицинских услуг и реализация проектов государственно-частного партнерства.

Результаты:

- численность граждан, которые будут использовать средства дистанционного контроля состояния здоровья, достигнет 13,8 млн человек;
- количество патентов в области медицины и фармацевтики, которые будут выданы зарубежными патентными ведомствами российским компаниям, вырастет с 517 до 1500;
- объем экспорта медицинских услуг организациями всех форм собственности вырастет с 0,07 до 3,6 млрд долл.

2. Расширить вовлеченность населения в мониторинг состояния здоровья и поддержание здорового образа жизни

2.1. Создание Фонда конкурсной поддержки региональных, местных и гражданских инициатив в области развития здорового образа жизни. Инициативы в области:

- обеспечения доступности для граждан инфраструктуры для занятий физкультурой и спортом, приближение их к местам проживания людей;

- создания условий для бесплатных занятий массовым спортом в жилых кварталах городов;
- популяризации занятий физической культурой и спортом.

Результаты:

- доля граждан, регулярно занимающихся физкультурой и спортом, вырастет с 30 до 45 %;
- потребление алкоголя в литрах чистого спирта на душу взрослого населения в год снизится с 8,7 до 8 литров;
- доля курящих среди взрослого населения снизится с 34 до 25 %, в том числе среди молодежи — с 45 до 25 %.

3. Повысить качество, доступность и эффективность медицинской помощи

3.1. Разукрупнение врачебных участков и переход к общеврачебной модели участковой службы;

3.2. Создание реабилитационной помощи в качестве отдельного структурного звена в организации и финансировании медицинской помощи;

3.3. Создание в медицинских учреждениях программ ведения хронических больных и профилактики обострений заболеваний путем совершенствования клинических рекомендаций, стандартов и порядков оказания амбулаторной помощи;

3.4. Формирование территориальных планов согласованного развития государственной и ведомственных систем здравоохранения;

3.5. Повышение числа дней больничного, оплачиваемого за счет средств работодателей, до 10 дней нетрудоспособности (при снижении страхового тарифа, уплачиваемого работодателем в ФСС на 0,6 п.п.) и оплата последующих дней нетрудоспособности за счет средств ОМС при условии выполнения пациентом врачебных рекомендаций (с передачей 0,6 п.п. страхового тарифа от ФСС в ФОМС);

3.6. Разделение больничных коек на медицинские и социальные;

3.7. Создание системы независимой аккредитации российских врачей, проводимой с участием ведущих российских и зарубежных медиков;

3.8. Расширение целевого приема студентов с обязательствами работы по дефицитным медицинским специальностям, корректировка структуры приема в ординатуру в пользу подготовки врачей общей практики и других дефицитных специальностей;

3.9. Увеличение срока послевузовской подготовки врачей на 3-5 лет;

3.10. Развитие сети университетских клиник с привлечением к преподаванию ведущих зарубежных специалистов;

3.11. Внедрение новой системы повышения квалификации медицинских работников, предусматривающей непрерывное дополнительное профессиональное образование с использованием системы зачетных кредитов.

Результаты:

- удельный вес врачей общей практики в общем числе врачей участковой службы увеличится с 13,4 до 60 %;
- за счет расширения сети и разукрупнения врачебных участков повысится внимание к жителям и качество оказания помощи, численность жителей в расчете на один врачебный участок сократится с 2074 до 1700 чел.;
- будут сформированы эффективные программы управления хроническими заболеваниями, доля амбулаторно-поликлинических учреждений, внедривших такие программы, составит 40 %;

4. Создать систему эффективного лекарственного обеспечения пациентов при амбулаторном лечении

4.1. Профилактика обострений заболеваний через расширение гарантий лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении пациентов с установленным набором хронических заболеваний (гипертония, бронхиальная астма, хроническая обструктивная болезнь легких, диабет) на условиях со-финансирования со стороны государства;

4.2. Переход к модели финансирования лекарственного обеспечения на основе механизма референтных цен, определяющих максимальный размер возмещения цены препарата за счет государства;

4.3. Пересмотр состава государственных программ лекарственного обеспечения льготных категорий граждан. Крайне неопределенное высказывание

Результаты:

- реструктуризация системы позволит рационализировать лекарственную терапию и ввести принципы со-платежа со стороны государства для граждан, получающих препараты для амбулаторного лечения сердечно-сосудистых заболеваний с охватом до 20 млн чел. и пациентов с установленным набором хронических заболеваний с охватом до 8,3 млн чел. к 2024 г.

5. Повысить эффективность системы финансирования здравоохранения

5.1. Создание системы персонифицированного учета в стационарах фактических затрат лекарственных средств и медицинских расходных материалов;

5.2. Внедрение новых методов расчета тарифов на оплату медицинской помощи в системе обязательного медицинского страхования, обеспечивающих отражение необходимых затрат;

5.3. Использование детализированных прозрачных правил распределения объемов медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования с учетом реальных затрат и качества оказываемой медицинской помощи, обеспечение развития на этой основе конкурентных механизмов формирования заказов на оказание медицинской помощи;

5.4. Конкретизация территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи путем определения перечня заболеваний и состояний, медицинская помощь при которых оказывается бесплатно за счет средств ОМС, перечня используемых технологий здравоохранения (на основе актуализированных клинических рекомендаций и стандартов), условий

предоставления бесплатной медицинской помощи (сроки ожидания, сервисная составляющая);

5.5. Пилотная апробация новых механизмов финансирования:

- предоставление индивидуальных возможностей расширения программы ОМС (разрешить использование добровольных платежей граждан и средств ДМС в дополнение к средствам ОМС для применения лекарственных препаратов, медицинских изделий и расходных материалов, не предусмотренных стандартами лечения ОМС, но соответствующих клиническим рекомендациям);
- персонификация использования части средств ОМС;
- со-оплата государством и пациентами доступа к новым дорогостоящим медицинским технологиям, не включенным в программу государственных гарантий;
- разделение финансовых рисков между территориальными фондами ОМС и страховыми компаниями.

Результаты:

- институциональные изменения в системе финансирования позволят повысить доказательность государственного финансирования медицинской помощи;
- проведенная апробация новых механизмов финансирования позволит определить способы перехода к страхованию здоровья и механизмы усиления мотивации участников к росту эффективности.

2.3. Социальная поддержка семей с детьми и пенсионеров

Цель — создание эффективной системы социальной поддержки на всех этапах жизненного цикла семьи и сокращение бедности.

Вместо разрозненного набора видов помощи к 2024 г. мы создадим сбалансированную систему дифференцированных мер, направленных на поддержку семей и граждан на различных этапах жизненного цикла. Она позволит вывести из бедности большинство семей с детьми, создаст условия для выхода на самообеспечение неработающих трудоспособных граждан, обеспечит общественно приемлемый уровень пенсий и социального обслуживания.

Результатом реализации проекта «Социальная поддержка семей с детьми и пенсионеров» станут:

- устойчивая пенсионная система — социально приемлемый стандарт жизни для пенсионеров из различных возрастных групп;
- акцент на реализацию экономического потенциала семей — предоставление мер социальной помощи на условиях партнерства государства и населения, направленного на мобилизацию внутренних ресурсов домохозяйств и повышение экономической активности их членов. Переход от поддерживающего формата мер социальной поддержки к реализации механизмов активной помощи, стимулирующих выход на самообеспечение;
- новая система пособий для семей с детьми — достойное пособие для нуждающихся семей с детьми, обеспечивающее поддержание базового стандарта потребления в таких семьях и защиту от потерь в человеческом капитале на ранних этапах его формирования;
- социальное обслуживание при участии населения — всеобщая доступность и новое качество услуг по социальному обслуживанию населения.

Результаты:

- отношение средней страховой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера вырастет с 162 % до 185 % в 2024 г. и 233 % в 2035 г.;

- отношение средней страховой пенсии к средней заработной плате сохранится на уровне не ниже 33 % в 2017–2035 гг.;
- уровень бедности сократится с 13,5 до 10 %;
- уровень бедности семей с детьми сократится на 40 %;
- будет удовлетворен спрос граждан на социальное обслуживание, поддерживающие здоровье технологии и продукты.

1. Создать устойчивую пенсионную систему, обеспечивающую общественно приемлемый стандарт жизни для пенсионеров из различных социальных групп

1.1. Повышение возраста назначения страховой пенсии по старости на общих основаниях с 2019 г. по полгода в год до 63 лет у женщин и 65 лет у мужчин.

1.2. Дифференцированное в соответствии с классами условий труда увеличение требований к продолжительности специального и общего страхового стажа, а также возраста для досрочного назначения страховых пенсий по старости для работающих в особых условиях труда с 2019 г.

1.3. Постепенное повышение требований к стажу для получения досрочной пенсии работниками, занятыми деятельностью по охране здоровья и педагогической деятельностью, до 35 лет по году в год с 2019 г.

1.4. Повышение требований к минимальной продолжительности страхового стажа (до 15 лет к 2024 г. по действующему законодательству и далее до 20 лет темпом 1 год в год с 2025 г. по 2029 г.) и величине индивидуального пенсионного коэффициента (до 30 баллов к 2025 г. по действующему законодательству и далее темпом 2,4 балла в год до 52 баллов) для назначения страховой пенсии по старости.

1.5. Повышение возраста назначения социальной пенсии по старости, синхронизированное с повышением возраста назначения страховой пенсии по старости на общих основаниях: с 2019 г. по полгода в год до 68 лет у женщин и мужчин с предоставлением социальной пенсии только нуждающимся гражданам.

1.6. Разработка и реализация комплекса мер, направленных на развитие накопительных пенсионных систем в рамках негосударственного

пенсионного обеспечения на добровольной или квази-обязательной основе.

Результаты:

- отношение средней страховой пенсии по старости к прожиточному минимуму пенсионера вырастет со 162 % до 185 % в 2024 г. и 233 % в 2035 г.;
- коэффициент замещения, измеряемый через отношение средней страховой пенсии к средней заработной плате, составит не менее 33 % в 2017–2035 гг.;
- в результате повышения возраста назначения страховой пенсии по старости на общих основаниях с 1 января 2019 г. темпом по полгода в год до 65 лет у мужчин и 63 лет у женщин численность получателей страховых пенсий сократится на 3,87 млн чел. и составит 38,52 млн чел.;
- реализация предусмотренных мер при целевом макроэкономическом сценарии развития позволит снизить трансферт из федерального бюджета в Пенсионный фонд России на 0,91 % валового внутреннего продукта в 2024 г. и на 2,03 % валового внутреннего продукта — в 2035 г.

2. Развернуть систему социальных выплат в сторону приоритетной поддержки нуждающихся семей с детьми

2.1. Модернизация региональных программ поддержки граждан на основе технологии социального контракта, предусматривающей взаимные обязательства государства и граждан, и формирование на их основе программы совместных действий 1,5 млн бедных семей с детьми, региональных органов социальной защиты и служб занятости населения по повышению потенциала самообеспечения бедных семей и увеличению инвестиций в их человеческий капитал.

2.2. Расширение целевого назначения программы «Материнский (семейный) капитал», за счет предоставления владельцам сертификата с доходами ниже прожиточного минимума возможности использовать его на ежемесячное пособие для погашения текущего подушевого дефицита доходов (недостающего до величины регионального прожиточного минимума дохода). Пособие назначается ежемесячно на каждого члена семьи (совместно проживающие в зарегистрированном браке родители

(опекуны) и их дети, включая приемных и усыновленных, в возрасте до 16 лет или в возрасте до 18 лет, если они продолжают обучение на очных программах). Размер пособия составляет 25 % от дефицита доходов, но не менее 1500 руб. и не более 3000 руб. в месяц на человека. Пособие предоставляется только в том случае, если неработающие трудоспособные члены этих семей являются участниками программы «Социальный контракт». Для одиноко проживающих родителей с детьми размер пособия может быть удвоен, однако он не должен превышать установленный максимальный размер.

2.3. Создание новой системы региональных пособий для нуждающихся семей с детьми, имеющих доходы ниже прожиточного минимума. Пособие назначается ежемесячно на каждого члена семьи (совместно проживающие в зарегистрированном браке родители (опекуны) и их дети, включая приемных и усыновленных, в возрасте до 16 лет или в возрасте до 18 лет, если они продолжают обучение на очных программах). Размер пособия составляет 25 % от дефицита доходов, но не менее 1000 руб. и не более 2500 руб. на человека. Пособие предоставляется только в том случае, если неработающие трудоспособные члены этих семей являются участниками программы «Социальный контракт». Для одиноко проживающих родителей с детьми размер пособия может быть удвоен, но не может превысить установленного максимального размера. Владельцы неиспользованного сертификата материнского (семейного) капитала не могут быть участниками данной программы, но они могут перейти в нее после полной реализации своего сертификата.

2.4. Создание уже предусмотренной законодательством Единой государственной информационной системы социального обеспечения для получения достоверной информации о доходах семей и сокращения числа ошибочных исключений из программы какой программы? и ошибочных включений в нее.

Результаты:

- социальную поддержку получат 5 млн нуждающихся семей и 9,5 млн проживающих в них детей; рост доходов в этом сегменте общества позволит улучшить качество питания детей, а также повысит инвестиции семей и государства в их развитие;
- к 2024 г. все не занятые трудоспособные родители или опекуны детей (в возрасте до 16 лет или до 18 лет, если они продолжают обучение на очных программах) из семей, имеющих доходы ниже прожиточного минимума, станут участниками программ (имеются ввиду федерального маткапитала и региональные программы?) социальной поддержки на основе социального контракта (исключение составят лишь родители и опекуны, которые учатся или находятся в отпуске по уходу за ребенком);
- уровень бедности семей с детьми сократится на 40 %;
- дефицит доходов бедных семей с детьми (по отношению к прожиточному минимуму) сократится на 60 %.

3. Создать систему, удовлетворяющую потребности населения в социальном обслуживании, поддерживающих здоровье услугах и продуктах

3.1. Приведение в соответствие стандартов и тарифов на государственные услуги по социальному обслуживанию граждан.

3.2. Создание условий для полного удовлетворения потребностей населения в социальном обслуживании через снятие барьеров доступа негосударственных поставщиков услуг к государственному заказу и субсидиям на предоставление услуг по социальному обслуживанию.

3.3. Для расширения негосударственного сектора социальных услуг реализация в полном объеме утвержденных мероприятий по поддержке доступа негосударственных организаций к предоставлению услуг в социальной сфере, доступа социально ориентированных некоммерческих организаций, в социальной сфере к бюджетным средствам, выделяемым на предоставление социальных услуг населению.

3.4. Создание условий для внедрения инновационных услуг по социальному обслуживанию в части

стационарозамещения, возвращения граждан к привычным условиям жизни, технологий сопровождения и сопровождаемого проживания, раннего вмешательства, реализация инициатив социального обслуживания в части расширения утвержденного примерного перечня социальных услуг; грантовая поддержка некоммерческих организаций, реализующих такие технологии, с их последующим погружением в региональные перечни услуг по социальному обслуживанию.

3.5. Развитие рынка поддерживающих здоровье технологий и устройств для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья через разработку Министерством промышленности и торговли Российской Федерации технологических дорожных карт по развитию поддерживающих здоровье технологий и устройств по следующим направлениям: робототехника; биомехатроника; биомеханика; нейропротезирование; аддитивные технологии; сенсоры; умные инфраструктуры; системы локального позиционирования и навигации.

Результаты:

- увеличение доли негосударственных поставщиков услуг по социальному обслуживанию с 8,4 до 25 %;
- присутствие инновационных технологий социального обслуживания во всех субъектах Российской Федерации;
- увеличение рынка поддерживающих здоровье технологий и продуктов с 24 (данные 2014 г.) до 62,5 млрд руб. в 2030 г.

2.4. Города для жизни

Цель — повысить качество жизни в городах за счет развития жилищной сферы, городской среды и общественного транспорта, создать условия для экономического процветания российских городов и повышения их вклада в рост национальной экономики.

От непривлекательных для жизни и работы городов, способных лишь частично обеспечить базовые бытовые потребности населения, появятся города, в которых будут созданы благоприятные условия для комфортного проживания.

От разрастания типовых «спальных» районов на незастроенных территориях мы перейдем к разнообразию функциональных общественно-личных пространств на месте бывших пустырей и промзон.

От предоставления бесплатного социального жилья и субсидий на услуги ЖКХ мы перейдем к диверсифицированному предложению доступного и качественного жилья в собственность и в аренду.

От массовой автомобилизации городов мы перейдем к приоритету общественного транспорта, интегральному планированию и развитию транспортных систем.

От городов как исполнителей решений региональной власти мы перейдем к самостоятельности и ответственности администраций крупных городов за развитие экономики и социальной сферы.

Результатом реализации проекта «Города для жизни» станет:

- существенное повышение уровня конкурентоспособности, социального развития и цифровизации лидирующих городов, их превращение в новые драйверы роста национальной экономики;
- формирование комфортной для жизни городской среды, значительное повышение доступности и качества жилья, а также жилищно-коммунальных услуг;
- формирование доступных и комфортных систем общественного транспорта;

- повышение эффективности управления городским развитием и широкое внедрение информационных технологий в городском хозяйстве («умные» города);
- устойчивое развитие отдельных проблемных моногородов благодаря сфокусированной поддержке. Рабочие места

Результаты:

- крупнейшие города займут высокие места в признанных международных рейтингах по уровню конкурентоспособности, социального развития и цифровизации («умных городов»): к 2024 г. не менее 3 городов будут входить в топ-100 каждого из целевых рейтингов и отвечать критериям «мирового города»;
- крупнейшие города станут главным источником роста национальной экономики и к 2024 будут формировать более половины ВВП/

1. Создать условия для ускорения экономического роста крупных городских агломераций

1.1. Наделение городов с численностью населения более 1 млн жителей (отработка в 3–7 пилотных регионах) статусом городских автономий с дополнительными полномочиями в сфере ЖКХ и градостроительства (включая тарифы и сборы) и финансовой самостоятельностью.

1.2. Наделение городских автономий правом создавать инфраструктурные фонды, в том числе за счет механизма выпуска долговых обязательств, обеспеченных ростом будущих налоговых поступлений от реализации инфраструктурных проектов.

1.3. Конкурсная поддержка комплексных планов развития лидирующих городов, направленных на существенное повышение уровня социального развития и конкурентоспособности (выбор 3–5 городов на основе конкурса + субсидия на реализацию стратегии развития города и поддержку для муниципалитетов в рамках агломерации + эффективный контракт с городом для контроля по результатам).

1.4. Создание корпораций развития агломераций в выбранных крупных городских агломерациях в режиме эксперимента по согласованию с губернаторами, наделение их полномочиями в сфере планирования и реализации программ развития транспорта и

коммунальной инфраструктуры муниципалитетов, входящих в состав агломерации.

1.5. Реализация программ конверсии инфраструктуры существующих и бывших промышленных предприятий в качестве площадок для развития секторов торгуемых услуг (креативные индустрии, информационные технологии, финансовые услуги), а также новых общественных пространств.

1.6. Реализация программ поддержки креативных секторов в городах (курсы/ программы непрерывного образования, инновационная инфраструктура, льготная аренда помещений в рамках «креативных» площадок, оказание специальных услуг в многофункциональных центрах, требования госзакупок).

Результаты:

- все крупнейшие города восстановят высокий темп роста среднедушевого валового городского продукта и в целом за период 2018–2024 гг. достигнут значения не менее 5–7 %, добьются лидерства среди городов развитых стран (топ-10 % среди городских агломераций стран ОЭСР);
- вклад городских агломераций с численностью центрального города более 1 млн чел. в ВВП страны повысится с 40 % до 50%.
- вклад крупных и средних городов в ВВП повысится с 15 % до 17 %.

2. Повысить доступность аренды жилья и его приобретения в собственность, качество предоставления жилищно-коммунальных услуг

2.1. Формирование рынка социальной и коммерческой аренды жилья, включая запуск новых финансовых механизмов (ипотечные ценные бумаги с обеспечением в форме доходов от найма с государственными гарантиями), формирование специализированных компаний в сфере недвижимости для привлечения коллективных инвестиций, развитие проектного финансирования строительства наемных домов и предоставление градостроительных преимуществ для их размещения в центрах крупных городов.

2.2. Переход от финансирования жилищного строительства за счет прямых инвестиций граждан на стадии строительства к кредитованию строительных проектов с использованием механизмов проектного финансирования и продаже готового жилья.

2.3. Формирование механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов, построенных после 1970 г., под гарантии специализированных агентств с привлечением накапливаемых средств граждан и кредитных ресурсов.

2.4. Предоставление возможности городам устанавливать требования к доле доступного жилья при новой застройке в документах градостроительного регулирования.

2.5. Организация поддержки программ по редевелопменту и реконструкции жилых кварталов, занятых ветхим и аварийным жильем.

2.6. Вовлечение неэффективно используемых федеральных земель в административных границах городов (в первую очередь, промзон и пустующих участков) для реализации городской градостроительной политики.

2.7. Упрощение и повышение прозрачности административно-разрешительных процедур в строительстве.

2.8. Переход на современные стандарты строительства для повышения производительности и внедрения современных технологий строительства (параметрический подход).

2.9. Формирование требований по сокращению операционных издержек и повышению ресурсоэффективности.

2.10. Использование инфраструктурных фондов для модернизации жилищно-коммунального хозяйства, включая переход на ресурсосберегающие технологии и повышение ремонтопригодности сетевого хозяйства.

2.11. Ужесточение регулирования сброса сточных вод, формирование требований по повсеместному строительству к установленному сроку современных биологических очистных сооружений и их надлежащей эксплуатации.

2.12. Актуализация требований к проектированию зданий и общественных пространств для повышения доступности потребительских услуг, формированию пешеходных зон, организовать поддержку пилотных инициатив.

2.13. Расширение возможностей городов по использованию инструментов градостроительного регулирования в целях установления требований к городской среде (доступность для маломобильных групп граждан, стрит-ритейл, архитектура, благоустройство, озеленение, многофункциональность зданий и пространств, компактные города, управление развитием, доля доступного жилья, смарт-технологии).

2.14. Переориентация Программы развития моногородов на поддержку комплексных программ диверсификации, реализация программ поддержки мобильности и переселения жителей из моногородов, имеющих низкий потенциал развития, а также пилотных программ «управляемого сжатия» моногородов (оптимизация жилищного фонда и отключение части сетей ЖКХ).

Результаты:

- обеспеченность жильем к 2024 г. повысится с 25 до 30 кв. м/чел.;
- удельный вес оборудованной всеми видами удобств жилой площади в городах на человека к 2024 г. повысится с 85 % до 90 %.
- доля семей, которым доступно приобретение жилья в городе при помощи собственных и заемных средств, к 2024 г. увеличится с 30 % до 50 %;
- ежегодный объем ввода социального арендного жилья к 2024 г. достигнет уровня 3,7 млн кв. м.
- доля многоквартирных домов и сооружений, соответствующих стандартам экологичности в городах, к 2024 г. вырастет до уровня не менее 50 %;
- доля инвестиций в строительство и модернизацию инфраструктуры в валовом городском продукте (ВГП) городов к 2024 г. вырастет с 5 % до 6 %.

3. Повысить доступность и качество общественного транспорта

3.1. Внедрение в городах современных видов общественного транспорта: скоростной автобусный транспорт и легкий рельсовый транспорт, соответствующих стандартов и технологий (создание коридоров для современного транспорта, разработка норм и правил для проектирования и строительства линий).

3.2. Развитие инфраструктуры и подвижного состава городских транспортных систем (строительство и реконструкцию объектов улично-дорожной сети; создание системы платных парковок, создание транспортно-пересадочных узлов; замену маршруток новым подвижным составом с жесткими требованиями к качеству транспортных средств и квалификации водителей), переход на контракты с поставщиками транспортных услуг с оплатой по результатам работы.

3.3. Внедрение современных стандартов и методик транспортного планирования: актуализация функциональной классификации автомобильных дорог и принципов проектирования городской улично-дорожной сети, разработка официальных инженерных руководств для крупнейших и крупных городов, внедрение методик на основе лучших зарубежных практик.

3.4. Пересмотр регулирования организации дорожного движения в городах, включая введение ограничений въезда автотранспорта на отдельные территории города, в определенное время и для разных видов транспортных средств, взимание платы за уличную парковку, установление размеров муниципальных сборов и штрафов за нарушения.

3.5. Формирование инфраструктуры для обслуживания электромобилей и беспилотных наземных транспортных средств в крупнейших городских агломерациях.

3.6. Укрепление компетенций и развитие центров по вопросам управления и развития инфраструктуры городского транспорта, проведение обследований работы транспортного комплекса.

3.7. Реализация инструментов привлечения частного финансирования, повышения эффективности развития и эксплуатации транспортных инфраструктурных объектов в городах, включая конкурсное федеральное софинансирование, бюджетные фонды развития инфраструктуры, контракты с внешними подрядчиками на содержание определенной доли улично-дорожной сети с оплатой по результатам.

3.8. Внедрение современных технологий в городском транспорте, включая современные транспортные мобильные приложения, современные системы оплаты и платежные системы, методы анализа транспортных потоков с использованием больших данных, решения для диспетчеризации и информирования пассажиров.

Результаты

- вырастет доля поездок на общественном транспорте (требует измерения);
- сократится вдвое объем выбросов CO_2 на один приведенный пасс-км на автомобильном транспорте;
- повысится доля населения, находящегося в зоне пешеходной доступности от высокочастотного городского пассажирского транспорта (требует измерения);
- доля жителей, полностью или в основном довольных состоянием автомобильных дорог своего города, к 2024 г. повысится с 41 % до 70 % (в типичном российском городе — медианное значение среди крупных и средних городов);
- доля парка подвижного состава автомобильного и городского наземного электрического транспорта общего пользования, оборудованного для перевозки маломобильных граждан, в общей численности подвижного состава автомобильного и городского наземного электрического транспорта общего пользования вырастет с 13,4 % до 25,6 %;

4. Организовать эффективное управление городским развитием и обеспечить необходимые ресурсы

4.1. Разрешение городам возможности изменения (повышения) ставок налога на недвижимость для повышения его регулирующей роли.

4.2. Реализация программ конкурсной поддержки повышения эффективности государственного

управления в городах, включая поддержку операционной эффективности, повышение квалификации, управление муниципальными финансами и цифровизацию (запуск «стандартных» приложений в ключевых сферах городского развития: недвижимость, ЖКХ, транспорт), вовлечение жителей.

4.3. Организация сбора статистических показателей развития городов, их экономики, инфраструктуры и социальной сферы, формирование на этой основе статистики городского развития, организация регулярной оценки качества услуг на базе опросов населения в рамках ежегодного доклада «Качество жизни в городах», включая сопоставления с городами развитых стран по ключевым аспектам городского развития.

4.4. Разработка и реализация программ улучшения состояния окружающей среды в крупнейших городах с наименее благоприятными экологическими характеристиками.

Результаты:

- опросы жителей по удовлетворенности услугами городской власти в ключевых сферах (включая жилье, ЖКХ, транспорт) будут подтверждать существенное улучшение качества и доступности этих услуг к 2024 г.;
- повышение к 2024 г. оценок цифровизации городов (необходима разработка индекса);
- результаты опросов муниципальных служащих будут подтверждать рост уровня квалификации и мотивации кадров в администрациях крупных и средних городов;
- доля налоговых поступлений от налогообложения недвижимости в доходах бюджетов крупных городских агломераций (по сумме таких доходов в муниципальных образованиях в агломерациях) к 2024 г. повысится с 11 % до 20 %.

3. Современное государство

Россия построит высокоэффективную систему государственного управления, ориентированную на нужды страны, граждан и компаний посредством решения следующих задач:

- формирования современных высокотехнологичных органов государственной власти, принимающих и реализующих решения в интересах граждан, проект «Трансформация государственного управления»;
- реализации потенциала экономического и социального развития регионов, проект «Успешные регионы сильной федерации»;
- укрепления судебной власти и повышения ее автономии относительно других ветвей власти, проект «Независимая и справедливая судебная система»;
- обеспечения безопасности граждан и их защиты от правонарушений при снижении экономических и социальных издержек правоохранительной деятельности, проект «Безопасная Россия»;
- формирования стабильных и предсказуемых макроэкономических условий, проект «Устойчивая макроэкономика, финансовая и бюджетная система».

3.1. Трансформация государственного управления

Цель — формирование современных высокотехнологичных органов государственной власти, принимающих и реализующих решения в интересах граждан. Главным результатом станет устойчивое развитие Российской Федерации.

От неэффективной иерархической системы, сосредоточенной на решении текущих проблем и управлении по поручениям, мы перейдем к современной системе управления изменениями, обеспечивающей реализацию стратегических приоритетов, которые основаны на потребностях общества.

Ориентируясь на стратегические приоритеты, мы воспользуемся возможностями технологий и создадим единую государственную информационную платформу, которая позволит широкому кругу разработчиков создавать и предоставлять гражданам России качественные услуги. Гибкое сочетание проектного и процессного подходов позволит непрерывно совершенствоваться в целях

эффективного решения «жизненных ситуаций» пользователей государственных услуг.

От архаичных и разрозненных государственных информационных баз, позволяющих ведомствам манипулировать расчетом целевых показателей из своей сферы ответственности и достигать показатели исключительно «на бумаге», мы перейдем к национальной инфраструктуре «больших данных», обеспечивающей систему государственного управления нужной информацией в реальном времени и позволяющей четко контролировать результаты работы.

Инициативные и компетентные государственные гражданские служащие, разделяющие новые ценности государственного управления, получат возможности карьерного роста, профессионального развития и будут обеспечены достойным вознаграждением по результатам своей работы.

Из «неэффективного надзирателя» государство превратится в «активного помощника граждан», ориентированного на максимальное удовлетворение потребностей общества, создателя эко-среды для развития, инициативы, реализации возможностей каждого гражданина России.

Результаты реализации проекта «Реформа государственного управления» к 2024 году:

- будет выстроена непротиворечивая, ориентированная на цели долгосрочного развития страны система стратегического управления (целеполагание, реализация, контроль, корректировка, отчет перед гражданами);
- будет создана гибкая, адаптивная, высокотехнологичная система управления на основе три-модальной структуры управления: проектами, процессами и инновациями, внедрены механизмы проектного управления, оптимизированы структура государственного аппарата, процессы взаимодействия с потребителями государственных услуг и рутинные процессы;
- будут созданы национальные платформы данных: платформа государственных данных (открытых и ограниченного доступа), платформа деперсонифицированной социально-экономической статистики, отраслевые платформы, платформа открытых научных данных;

- будет реализовываться единая прозрачная кадровая политика, ориентированная на лучших и работающая на престиж государственной службы, использующая современные технологии управления кадрами полного цикла;
- произойдет формирование ценностей государственных служащих «нового типа», ориентированных на «служение гражданам», будет сформирована культура «управленческих побед».

Результаты:

- уровень цифровизации процессов в государственном управлении повысится с 5-10% до 50%;
- доля граждан, считающих, что они в полной или значительной мере несут ответственность за происходящее в стране, повысится с 11% до 40%;
- Россия поднимется в рейтинге Всемирного экономического форума по доверию населения и бизнеса к политической системе с 56-го на 20-е место;
- бюджетные расходы на функционирование госаппарата в общем объеме госрасходов снизятся с 2,5 % до 1,74 %;
- все государственные информационных ресурсы будут доступны 24*7 всем авторизованным потребителям в режиме реального времени по полностью документированным регламентам, в том числе посредством программных интерфейсов доступа,
- доля государственных служащих, принимающих участие в управлении проектами, аттестуемых по современным методикам и критериям с высшими показателями оценки по результатам аттестации поднимется до 50%
- доля государственных служащих, соответствующих желаемому типу организационной культуры (на основе оценки госслужащих) поднимется на 50 % по сравнению со значением 2018 года

1. Восстановить систему постановки и достижения стратегических целей

1.1 Создание в Аппарате Правительства Российской Федерации стратегического блока под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации, в задачи которого войдут: мониторинг и контроль реализации стратегии развития страны, согласование показателей программ, методическое сопровождение системы стратегического управления,

контроль достижения стратегических целей и показателей программ, публичная отчетность, корректировка и актуализация стратегии.

1.2 Сокращение числа обязательных документов стратегического планирования и введение их приоритетности, фокусировка на 3 стратегических документах, согласованных между собой по целям и ресурсам: Стратегии научно-технологического развития, Стратегии социально-экономического развития, Стратегии пространственного развития. Установление моратория на введение новых документов стратегического планирования на 3 года с момента утверждения стратегии.

1.3 Введение механизма постановки задач и соответствующих им ключевых показателей эффективности ведомств посредством декомпозиции целей стратегий первого уровня на уровень ведомств, в том числе через ведомственные проектные офисы, проектные комитеты и другие органы управления проектной деятельностью, с обеспечением баланса целей и ресурсов. Постановка задач, ключевых показателей эффективности и контроль их исполнения будут производиться под управлением стратегического блока Аппарата Правительства Российской Федерации.

1.4 Преобразование государственных программ в программы двух типов – национальные и ведомственные. Национальные программы направлены на реализацию межотраслевых, территориальных и институциональных приоритетов государства на основе межведомственной координации и имеют следующие отличительные характеристики:

- разрабатываются и управляются проектным офисом, действующего в рамках Аппарата Правительства РФ;
- состоят исключительно из проектов и не содержат процессной компоненты;
- разрабатываются на 3-6 лет;
- преимущественно содержат показатели конечных результатов.

Ведомственные программы направлены на решение проблем, преимущественно относящихся к компетенции одного ведомства, и имеют следующие отличительные характеристики:

- разрабатываются и управляются ответственным исполнителем (ФОИВ) при минимальном числе соисполнителей и участников;

- включают проекты наряду с процессной деятельностью;
- разрабатываются на срок не менее 6 лет;
- содержат показатели как непосредственных, так и конечных результатов;
- согласуются в упрощенном формате.

При этом проект представляется собой комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение существенных (качественных) изменений в условиях временн*ы*х и ресурсных ограничений.

1.5 Формирование закона (решения) о бюджете на основе программной и ведомственной классификации, при этом функциональная группировка расходов применяется исключительно в аналитических целях. Программная классификация предусматривает присвоение соответствующего кода для программы в целом и ее структурных элементов – подпрограмм или проектов.

1.6 Декомпозиция целей, задач и ключевых показателей стратегий научно-технологического развития, социально-экономического развития и пространственного развития до уровня, приемлемого для использования в программах.

1.7 Формирование инструментов корректировки стратегий и программ, поместив в них основную часть задач, решаемых в настоящее время поручениями Президента, решениями и поручениями Правительства. Предусмотреть в системе оценке губернаторов и механизмах финансовой поддержки субъектов Российской Федерации показатели, отражающие региональный срез реализации приоритетов стратегии развития страны, в механизмах реализации федеральных проектов на региональном уровне придерживаться принципа «1 проект — 1 субсидия».

Результаты:

- Уровень реализации стратегии верхнего уровня и приоритетных проектов по экспертным оценкам – не менее 75 %;
- Снижение доли деятельности госслужащих, не структурированной в проекты или рутинные процессы (доля работы по текущим поручениям) с 80 до 20 %.

2. Создать для решения стратегических задач механизмы оптимизации управленческих процессов и изменения их конфигурации

2.1 Создание единой государственной информационной платформы для ускорения управленческой деятельности и

повышения качества государственного управления за счет автоматизации и предоставления удаленного доступа для пользователей, расширения возможностей взаимодействия граждан и бизнеса с государством путем создания ими собственных приложений, работающих на базе этой платформы. Определение единых требований к информационным системам, используемым при оказании госуслуг.

2.2 Организация и координация изменения системы госуправления (Министерство развития государственного управления и технологий) для переноса процессов на платформу

2.3 Создание национальной инфраструктуры широкого применения электронных форм коммуникаций при формировании доверия участников взаимодействия к их содержанию и юридическим последствиям (инфраструктура цифрового доверия).

2.4 Формализовать КПЭ госуправления в зависимости от приоритетов по скорости выполнения, стоимости, устойчивости, контролируемости, гибкости.

2.5 Обучение госслужащих работе с методологией оптимизации процессов и управления изменениями.

2.6 Для создания контролируемой среды управления процессами, являющейся более адаптивной к последующим изменениям, - стандартизация процессов государственного управления, введение в обязательную практику механизма непрерывного совершенствования процессов на основании системы обратной связи от пользователей относительно уровня удовлетворенности решением их задач. Завершение перехода на систему электронного документооборота в государственном управлении.

2.7 Создание Административного трибунала для реализации «быстрой процедуры» отмены избыточного, неэффективного нормативного регулирования («точек торможения») и внесения в Государственную Думу предложений по изменению законодательства.

2.8 Определение перечня рутинных обеспечивающих/вспомогательных процессов (учетная функция, техническое обслуживание, кадровое делопроизводство, системное администрирование), повышение эффективности этих процессов путем их

унификации, централизации и автоматизации (создания общего центра обслуживания — ОЦО).

Результаты:

- уровень цифровизации процессов в государственном управлении повысится с 5-10% до 50%;
- стоимость государственного управления в расчете на 1 гражданина в год снижается на 30%, с 2844 до 1990 руб.
- в 2018 году будут внедрены платформенные решения для решения 10 жизненных ситуаций граждан с обеспечением доступа независимых поставщиков к процессу оказания услуг;
- во всех рутинных процессах будут использоваться системы функционально-стоимостного анализа;
- затраты на единицу результата в рутинных процессах снизятся не менее, чем на 40%.

3. Привязать принятие управленческих решений к инструментам сбора актуальной и достоверной информации

3.1 Формирование системы обязательных правил работы с данными в государственных информационных системах, а также правил предоставления данных для внешних пользователей из государственных информационных ресурсов в форматах открытых данных, открытых API (программных интерфейсов) и API регламентированного доступа. Соблюдение правил должно обеспечивать актуальность, надежность (независимость от ФОИВ), достоверность данных.

3.2 Формирование национальной инфраструктуры данных, использующей в том числе технологии распределенного реестра для обеспечения надежности данных, для чего создать госкорпорацию по цифровой трансформации.

3.3 Встраивание в механизм принятия управленческих решений использования аналитических инструментов обработки больших данных, в том числе с использованием принципов машинного обучения и систем на основе искусственного интеллекта. Развитие компетенций государственных служащих по работе с большими данными, современными инструментами и системами поддержки принятия решений на основе данных.

3.4 Взаимная интеграция с платформами данных, созданных отраслями (автоматизированный обмен данных).

Предоставление данных из государственных информационных систем в открытом доступе и в режиме регламентированного доступа для внешних пользователей.

Результаты:

- доля населения, не имеющая электронного доступа к государственным услугам, снизится с 48,7 % до 0 %;
- повысится доля открытых данных, предоставляемых по единым стандартам*;
- доля собираемых данных, находящихся в открытом доступе к общему объему собираемых данных*;
- повысится доля пользователей платформ с открытыми данными, в % от общего количества населения*;
- повысится доля данных, получаемых автоматизированными средствами*.

* показатель требует измерения

4. Создать современную систему управления кадрами, сформировать профессиональные команды на государственной службе

4.1. Создание единого центра управления кадровой политикой на федеральном уровне (Федеральное кадровое агентство), наделение содержательными функциями кадровых служб, централизация кадровых служб на уровне субъектов Российской Федерации с разработкой нормативной модели их работы (процессы и функции, структура, типовые показатели эффективности, бюджетирование).

4.2. Законодательное закрепление перехода к смешанной модели государственной гражданской службы и трехступенчатой системе ее прохождения с возрастающим уровнем требований и гарантий: (1) срочные служебные контракты, (2) «карьерные» гражданские служащие, (3) «высший административный корпус».

4.3. Внедрение в органах власти системы управления персоналом полного цикла, основанной на сочетании компетентностного подхода и работы по результатам, включающей: систему отбора на госслужбу, которая будет содержать типовые подходы к подбору и оценке (в том числе независимой) персонала различных категорий и уровней управления, систему управления базой данных «управленческого спецназа» и базой данных экспертов в ключевых сферах деятельности («лучших по профессии»),

систему карьерных траекторий, опирающуюся на задачи работы органов власти, личные цели, интересы и потенциал госслужащих, систему ротаций и преемничества для ключевых должностей, систему развития госслужащих для обеспечения поддержки изменений, сочетающую элементы тренинговых мероприятий, наставничества и сложных проектных задач, систему дополнительных методов материального и нематериального стимулирования госслужащих на основании результатов оценки по КПЭ, систему сокращений кадров на госслужбе (корректная подготовка сотрудников к сокращениям, предоставление времени для переобучения или поиска другой работы) с инструментами трудоустройства увольняемых служащих.

4.4. Создание единого открытого кадрового резерва государственной службы на методологической компетентностной основе, ликвидировав правовые неопределенности в законодательстве по статусу кадрового резерва.

Результаты:

- количество государственных служащих на 10 тыс. граждан, включая работников органов местного самоуправления, снизится с 148,5 до 103,6;
- повысится оценка госслужащего, взаимодействующего с клиентом;
- повысится доля автоматизированных процессов управления кадрами, в %*;
- повысится доля руководящих позиций, кандидаты на которые были подобраны с использованием кадрового резерва, %;
- доля аттестуемых государственных служащих, аттестуемых по современным методикам и критериям, %.

5. Сформировать культуру поведения государственных служащих, отвечающую меняющимся задачам, которые поставлены перед системой государственного управления

5.1 Определение и внедрение в кадровой работе модели ценностей государственного управления (портрет государственного служащего «нового типа»), сформировав детальное описание характеристик, наличие которых обеспечит быстрый переход системы государственного управления в целевое состояние (ценности «нового типа»,

ориентированные на «служение гражданам»), внедрив систему регулярной оценки и развития ценностей «нового типа» и систему нематериальной мотивации, поддерживающей проявление ценностей «нового типа».

5.2 Подготовка «Этического кодекса», задающего поведенческие ориентиры в деятельности государственных служащих в соответствии ценностями «нового типа», ориентированными на «служение гражданам». Разработка и внедрение практико-ориентированной системы обучения и проверки знаний (аттестации) государственных служащих, направленной на освоение норм поведения, лежащих в основе «Этического кодекса». На базе Федерального кадрового агентства формирование Комитета по контролю соблюдения «Этического кодекса» государственными служащими, деятельность которого должна быть направлена на выявление и систематизацию фактов нарушения «Этического кодекса», а также на разработку мер, включая синхронизацию с методами материального и нематериального стимулирования, по повышению приверженности государственных служащих ценностям «нового типа».

5.3 Внедрение на государственной гражданской службе процедуры анализа деятельности по методологии «Общей схемы оценки», повышение вовлеченности государственных служащих в процесс непрерывного совершенствования механизмов системы государственного управления, реализовать меры повышения доверия в коллективе и построения культуры «самообучающейся организации».

5.4 Внедрение «Коммуникационной платформы государственной службы», накапливающей актуальную информацию об изменениях в системе государственного управления и содержащую информацию, необходимую для работы государственных служащих всех уровней. Внедрение механизмов интерактивных электронных коммуникаций государственных служащих в режиме реального времени для повышения скорости обмена информацией и разработки совместных идей государственных служащих, относящихся к различным областям их деятельности.

5.5 Реализация программу мероприятий социального продвижения (рекламы), направленную на корректировку восприятия гражданами системы государственного

управления и поддержку образа государственного служащего «нового типа».

Результаты:

- фактический срок получения обратной связи гражданами от органов власти при направлении запроса сократится до 15 дней;
- сократится доля запросов граждан, возвращенных по формальным основаниям (отказы решать проблему);
- оценка престижности государственной службы на основе опросов населения вырастет с 6 до 60 %;
- вырастет доля госслужащих, в отношении которых используются механизмы нематериальной мотивации.

3.2. Успешные регионы сильной федерации

Цель — реализовать возможности экономического и социального развития регионов за счет повышения их самостоятельности и ответственности, повышения роли губернаторов, поддержки лидерства регионов и развития межрегионального сотрудничества.

От декларирования единых принципов управления регионами и унификации полномочий субъектов Российской Федерации мы перейдем к дифференцированному регулированию с учетом возможностей и особенностей конкретных регионов, поддержки регионов-лидеров и обеспечения справедливого предоставления общественных благ во всех регионах.

Благодаря сбалансированной специализации всех регионов и скоординированной федеральной поддержке будет значительно увеличен несырьевой экспорт, обеспечен значительный приток прямых внешних инвестиций, включая иностранные, и новых технологий. Каждый регион сможет ускорить рост экономики за счет опережающего развития наиболее конкурентоспособных отраслевых кластеров и секторов и найдет свою нишу в мировом технологическом пространстве.

Благодаря повышению стимулов, снятию ограничений, а также предоставлению регионам дополнительных полномочий для ускоренного развития, российские регионы с высоким потенциалом роста войдут в число мировых лидеров по уровню конкурентоспособности и темпам роста

экономики. Полученный опыт будет использован для ускоренного развития других регионов.

Практика «ручного» управления развитием регионов из федерального центра уступит место повышенной ответственности команды региональных руководителей за достижение результатов в экономике и социальной сфере. Региональным администрациям будет предоставлена более широкая автономия в осуществлении собственных полномочий за счет сокращения федерального регулирования предоставления государственных услуг, управления социально-экономическим развитием региона и распоряжения средствами регионального бюджета. Будут созданы условия и стимулы для приближения эффективности государственного управления в регионах к лучшим мировым практикам.

Результатом реализации проекта «Успешные регионы» станет:

- вхождение российских регионов с высоким потенциалом в число мировых лидеров по уровню конкурентоспособности и темпу роста экономики;
- увеличение несырьевого экспорта, улучшение делового климата до уровня мировых лидеров, значительный приток прямых иностранных (внешних) инвестиций и новых технологий;
- ускорение роста экономики каждого региона за счет опережающего развития наиболее конкурентоспособных отраслевых секторов и реализации его уникальных преимуществ;
- повышение продолжительности жизни, качества образования и уровня безопасности в регионах до уровня развитых стран и сокращение межрегиональных различий по этим показателям;
- повышение эффективности госуправления социально-экономическим развитием регионов и ответственности региональных руководителей за достижение высоких результатов.

1. Реализовать источники экономического роста во всех регионах с учетом их специализации

1.1. Снижение негативных фискальных стимулов (для увеличения доходов) в системе межбюджетных отношений, включая изменение правил

софинансирования федеральных госпрограмм для регионов доноров: плавный переход в требуемом уровне софинансирования в зависимости от достигнутой бюджетной обеспеченности.

1.2. Передача регионам в качестве собственных следующих полномочий:

- переселения из аварийного жилого фонда;
- регулирование в сфере занятости населения;
- проведение кадастрового учета земельных участков;
- в сфере ветеринарного контроля;
- в сфере лесоохраны и лесовосстановления;
- в сфере землепользования и использования общераспространенных полезных ископаемых;
- в сфере создания и функционирования особых экономических зон и территорий опережающего развития;
- финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры территорий опережающего развития.

1.3. Предоставление всем регионам, не относящимся к числу высокодотационных, а также регионов с высокой долговой нагрузкой, бюджетных прав на установление новых расходных обязательств.

1.4. Предоставление всем регионам права повышения верхних предельных ставок по региональным налогам и сборам, что повысит гибкость региональных властей в проведении самостоятельной налоговой и бюджетной политики, а также степень их ответственности за конечный результат.

1.5. Реализация программы повышения конкурентоспособности отраслевых кластеров/секторов на региональном уровне с использованием конкурсной поддержки.

1.6. Реализация программы укрепления «умной» специализации отдельных регионов, программы межрегионального сотрудничества в реализации ключевых производственных и инфраструктурных проектов.

1.7. Формирование в регионах инновационных хабов на базе ведущих университетов, инновационной

инфраструктуры и университетских отраслевых центров.

Результаты:

- в типичном российском регионе восстановится темп роста среднедушевого ВРП, и в целом за период 2018–2024 гг. будет достигнуто значение на уровне не менее 3 %. Будет удвоена интенсивность несырьевого неэнергетического экспорта в регионах — экспорт в типичном регионе (т. е. медианное значение) вырастет в 2 раза и достигнет 15 % от ВРП;
- качество делового климата в регионах будет повышено до уровня развитых стран — типичный российский регион будет занимать место не ниже 50-го при включении в рейтинги стран по уровню конкурентоспособности и место в топ-50 рейтинга стран по уровню административных барьеров;
- в регионах будет значительно повышена инвестиционная активность, включая привлечение иностранных инвестиций: медианное значение доли инвестиций в основной капитал в ВРП среди регионов к 2024 г. вырастет с 22,5 % до 26,5 %, а медианное значение доли прямых иностранных инвестиций в ВРП среди регионов вырастет с 0,5 % до 1,5 %.

2. Дать пилотным регионам дополнительные полномочия

2.1. В рамках экспериментального подхода делегирование пилотным регионам, лидирующим по уровню экономического развития, бюджетной обеспеченности и качеству государственного управления, дополнительных полномочий по контролю и надзору в сфере строительства, экологии, земельному контролю, отдельные полномочия Ростехнадзора и Роспотребнадзора, администрированию визовых, миграционных и таможенных режимов на специальных территориях.

2.2. Делегирование ряду субъектов Российской Федерации в режиме пилотных экспериментов дополнительных полномочий в сфере образования в части

- установления требований к условиям реализации услуг начального, основного и среднего общего образования;

- установления стандартов среднего профессионального образования.

Результаты:

- все пилотные регионы восстановят высокий темп роста среднедушевого ВРП, в целом за период 2018–2024 гг. достигнут значения не менее 4 % и добьются лидерства среди регионов развитых стран (топ-10 % среди регионов стран ОЭСР);
- не менее 5 пилотных регионов займут места в топ-30 рейтинга конкурентоспособности стран;
- не менее 5 пилотных регионов займут места в топ-100 рейтинга европейских регионов по уровню социального развития;
- будет сокращено отставание в производительности в пилотных регионах от среднего по ОЭСР на 10-15%

3. Повысить доступность и качество бюджетных услуг во всех регионах, подтянуть уровень социального развития регионов

3.1. Повышение доли дотаций на выравнивание в общей сумме трансфертов до 60 % за счет перевода части субсидий, дотаций на сбалансированность и категории иных межбюджетных трансфертов в форму дотаций на выравнивание.

3.2. Передача на федеральный уровень обязательства по уплате страховых взносов за неработающее население с одновременной централизацией части налога на прибыль организаций и уменьшением трансфертов регионам из федерального бюджета.

3.3. Снятие законодательных ограничений, препятствующих широкому применению критерия нуждаемости (ст. 153 122-ФЗ).

3.4. Реализация механизмов конкурсной поддержки социального развития:

- повышение эффективности региональных систем здравоохранения, включая ускоренное внедрение общеврачебной практики с элементами фондодержания, предоставление индивидуальных возможностей расширения программы ОМС, персонификацию использования части средств ОМС, разделение финансовых рисков между территориальными фондами ОМС и страховыми

компаниями, расширение гарантий лекарственного обеспечения при амбулаторном лечении пациентов на условиях софинансирования со стороны государства, цифровизацию услуг

- повышение эффективности дошкольного, школьного и дополнительного образования в регионах, включая внедрение новых подходов и технологий, цифровизацию, внедрение механизмов финансирования по результатам, адресную поддержку;
- повышение эффективности среднего профессионального, высшего и непрерывного образования;
- формирование систем содействия занятости нового поколения.

Результаты:

- будут существенно улучшены показатели социального развития в типичном регионе, в первую очередь, в сфере здравоохранения, образования и безопасности: к 2024 г. медианный уровень ожидаемой продолжительности жизни в регионе вырастет на 3 года (до 72,7 лет), уровень качества школьного образования существенно вырастет, число убийств на 100 тыс. чел. населения (медианное значение) сократится с 8 до 5;
- результаты оценки доступности и качества бюджетных услуг в регионах на базе опросов жителей подтвердят значительное улучшение ситуации в типичном регионе, в первую очередь, в сфере здравоохранения, образования и безопасности;
- регионы с низкими показателями в сфере здравоохранения, образования и безопасности улучшат значения показателей по продолжительности жизни и качеству школьного образования вдвое сократив разрыв по сравнению с текущим среднероссийским показателям, по числу убийств на 100 тыс. чел. населения – в 1,5 раза до 8.

4. Повысить эффективность управления и ответственность региональных руководителей за достижение результатов

4.1. Внедрение новой модели федеральных субсидий для регионов по приоритетным темам социально-экономического развития, включая существенное сокращение их числа, конкурсный принцип их

предоставления и контроль достижения конечных результатов.

4.2. Проведение инвентаризации и фактической оценки расходных полномочий, особенностей их финансирования и осуществления, сокращение нефинансируемых федеральных мандатов и федерального регулирования региональных мандатов, сместив оценку на достигаемые результаты.

4.3. Внедрение современных инструментов государственного управления и финансового менеджмента в регионах за счет конкурсной федеральной поддержки, развития кадрового потенциала, цифровизации государственного управления и предоставления государственных услуг.

4.4. Очертить бюджетные права и полномочия высокодотационных регионов и регионов с высокой долговой нагрузкой, сделать работоспособным модернизировать и реализовать в нескольких регионах инструмент временной финансовой администрации

Результаты:

- Оценки по Индексу качества госуправления в регионах вырастут до 70%;
- количество регионов, дефицит бюджета которых превышает 10 % доходов, составит не более 5;
- количество регионов, не являющихся получателями дотаций на выравнивание, к 2024 г. увеличится до 20;
- уровень доверия населения к региональной администрации к 2024 г. вырастет до 70%.

3.3. Независимая и справедливая судебная система

Цель — создание самостоятельной судебной власти, основанной на деятельности независимых и профессиональных судей, которые своими решениями надежно защищают права граждан, в том числе права собственности, и тем самым формируют благоприятную среду для жизнедеятельности и предпринимательства, повышают конкурентоспособность российской юрисдикции.

Предлагаемые меры позволят перейти от судейского корпуса, формируемого преимущественно из работающих с постоянной перегрузкой бывших сотрудниц аппарата суда, независимость которых ограничена влиянием председателей судов и страхом отмены решений, к профессиональному сообществу, состоящему из судей с большим и разнообразным юридическим опытом, готовых к принятию независимых решений на основе закона и внутреннего убеждения, имеющих возможность для тщательного рассмотрения дел. Это и переход от судебной системы, где обвиняемый в преступлении, будь то рядовой гражданин или предприниматель, не имеет шансов быть оправданным, к системе, которая гарантирует судебную защиту и справедливое решение вне зависимости от статуса подсудимого и ведомственных интересов стороны обвинения.

В результате реализации основных мер:

- повысится качество судейских кадров, в том числе за счет обеспечения прозрачности и предсказуемости процедуры их отбора и назначения;
- будут сняты ограничения независимости судей, в том числе за счет снижения зависимости от председателей судов и укрепления принципа несменяемости судей;
- снизится нагрузка на судей, в том числе за счет рационализации судебного процесса, использования современных электронных и цифровых технологий.

Результаты:

- независимые опросы показывают рост доверия к судебной системе и повышение общественной оценки ее работы;
- снижается доля исков, подаваемых государственными организациями, относительно доли исков юридических или физических лиц;

- большинство гражданских исков, заявлений, жалоб, документов административного судопроизводства и производства по делам об административных правонарушениях подается в электронной форме.

1. Улучшить качество судейских кадров

1.1. Для того, чтобы снизить долю судей, набираемых из бывших сотрудников аппарата суда — секретарей суда и секретарей судебного заседания, необходимо отменить требование обязательного высшего юридического образования для секретарей судебного заседания и секретарей суда. Одновременно должность секретаря судебного заседания следует исключить из перечня должностей, занятие которых дает юридический стаж.

1.2. Для разгрузки судей и более эффективного использования их помощников необходимо наделить помощников судей процессуальными функциями (разъяснение сторонам их прав и обязанностей, действия по мирному урегулированию спора, истребование доказательств, подготовка проектов судебных решений).

1.3. Увеличить фактическую заработную плату работников аппарата вдвое или до уровня средней по региону. В сочетании с мерой в п. 1.1 это будет способствовать формированию корпуса профессиональных работников аппарата, а также разделению профессии судьи и судебного клерка.

1.4. Для повышения качества подготовки будущих судей и изменения процедуры их назначения необходимо изменить модель подготовки судей. Предлагается создать единый, постоянно действующий, независимый от ведомств, Федеральный центр подготовки судей. Под руководством лучших юристов страны в нем будут проходить обучение, тестирование, проверку биографии будущие судьи. Выпускники будут назначаться в суды с учетом результатов выпускных экзаменов.

1.5. Упростить процедуры, обеспечивающие горизонтальную и вертикальную мобильность судьи в рамках судебной системы (судья назначается однократно на судейскую должность и не проходит процедуру переутверждения Президентом РФ при перемещениях внутри судебной системы).

1.6. Упростить порядок рассмотрения кандидатур Кадровой комиссией при Президенте РФ, ограничив его только первым назначением судей. Перемещение судей в другие суды и наделение полномочиями председателя — по решению Председателя Верховного суда РФ на основании рекомендации квалификационных коллегий судей. Эта мера, в сочетании с мерой в п. 1.6, позволит снизить барьеры для географической и карьерной мобильности судей, уменьшит неформальное влияние правоохранительных органов на судей, возникающее в результате постоянного сбора оперативной информации о них, повысит роль органов судейского сообщества в решении кадровых вопросов. В итоге эти меры укрепят автономность судебной системы и независимость судей.
1.7. Для повышения доверия к судебной системе и устранения влияния правоохранительных органов на судей необходимо также изменить состав Кадровой комиссии при Президенте РФ, выведя из нее представителей правоохранительных органов и прокуратуры и введя дополнительных представителей Администрации Президента, судейского и экспертного сообщества.
1.8. Сделать более прозрачными, публичными и предсказуемыми основания для отклонения кандидатуры судьи Президентом РФ за счет введения института мотивированного отказа. Эта мера даст судейскому сообществу более четкие ориентиры в кадровой политике.

Результаты:

- повышение доли судей, имеющих опыт предыдущей работы вне судебной системы, с 60 до 80 %;
- повышение доли судей, имеющих опыт работы более чем в одном районе (требует измерения);
- доля судей, которых вынуждена отклонять Кадровая комиссия при Президенте Российской Федерации, значительно снизится.

2. Снизить организационные ограничения и укрепить независимость судей

Для достижения этих целей необходим комплекс мер, снижающих административную власть председателя суда и сглаживающих иерархическое подчинение рядовых судей. Предлагаются следующие меры:

2.1. Изменить порядок назначения председателей судов — ввести процедуру выдвижения кандидата в председатели коллективом суда на основе рейтингового голосования коллектива суда.
2.2. Ограничить пребывание в должности председателя суда сроком до 3 или 4 лет и не более двух сроков подряд.
2.3. Снизить роль председателя суда при назначении судей и повысить роль квалификационной коллегии судей.
2.4. Отменить институт распределения премий по рекомендации председателя суда.
2.5. Передать хозяйственные и организационные полномочия председателя суда администратору суда.
2.6. Ввести автоматизированный порядок распределения дел между судьями с учетом их специализации.
2.7. Ввести новую меру дисциплинарной ответственности судей в виде понижения квалификационного класса судьи или отсрочки представления его к присвоению очередного класса. Одновременно обеспечить исключительность такой меры, как лишение полномочий, исключив ее применение за нарушения, допущенные в процессе, кроме случаев привлечения судьи к уголовной ответственности.
2.8. Для того чтобы устранить практику привлечения судей к дисциплинарной ответственности за отмены судебных решений, необходимо ввести четкие критерии, отделяющие судебную ошибку от дисциплинарного правонарушения.
2.9. Создать пять апелляционных и девять кассационных межрегиональных судов. Структурное выделение межрегиональных апелляционных и межрегиональных кассационных судов, не связанных границами административно-территориального деления, позволит устранить накопившиеся риски нарушения принципов независимости и самостоятельности судов, обусловленные низкой географической мобильностью судейского корпуса и возможным влиянием органов власти субъекта федерации на уровне областных и краевых судов.

Результаты:

- количество лиц, для которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, снижается со 150 тыс. до 100 тыс. в год;
- средние сроки пребывания подследственных (или подсудимых) под стражей сокращаются с 5 до 2 месяцев;
- количество удовлетворенных жалоб в ЕСПЧ на решения российских судов снижается с 222 в 2016-м на 5% в год;
- вырастет доля судей, имевших опыт работы в должности председателя суда (показатель требует измерения);
- все дела, поступающие в суды, распределяются автоматизированной электронной системой без участия человека.

3. Снизить нагрузку на судей и рационализировать судебный процесс

3.1. Для снижения потока незначительных по стоимости исков от государственных органов (ПФР, ФНС) повысить пороговые суммы для гражданских исков государственных органов (ФНС, ПФР с 3 до 10 тыс. руб).

3.2. Повысить судебную пошлину для отдельных категорий дел (взыскание коммунальных платежей и взыскание долгов по кредитам через суд); дифференцировать госпошлины в зависимости от инстанции.

3.3. Ввести обязательное прохождение внутриведомственной апелляции до подачи иска, чтобы активизировать досудебные процедуры.

3.4. Снять препятствия для прекращения на досудебной стадии (стадии следствия) уголовных дел по нереабилитирующим основаниям и, тем самым, снизить число уголовных дел, передаваемых в суд и прекращаемых в суде.

3.5. Ввести обязательную аудиозапись судебного заседания и придать ей статус основного средства фиксирования хода судебного процесса и доказательства вместо объемного и подверженного искажениям бумажного протокола.

3.6. Расширить применение правила об изготовлении мотивировочной части лишь по запросу стороны;

оглашать только вводную и резолютивную части приговора в уголовном процессе.

3.7. Создать единую картотеку дел судов общей юрисдикции с возможностью публичного доступа к судебным актам, технические условия и интерфейс для подачи электронных документов в суды общей юрисдикции.

Результаты:

- время, которое имеет среднестатистический судья для рассмотрения дела/материала, увеличивается с 48 минут до 1,5 часов;
- каждое судебное заседание записывается на аудионосители; уровень аудиофиксации судебных заседаний достигает 100;
- сумма денежных средств, поступающих в государственный бюджет от уплаты госпошлин, вырастет не менее чем на 20 %.
-

3.4. Безопасная Россия

Цель — повысить защищенность граждан России от внешних угроз, преступлений и правонарушений при снижении экономических и социальных издержек правоохранительной деятельности.

От проблемы изъятия из экономики и технологического развития около 20–22 % наиболее активной и перспективной части трудовых ресурсов, включая студентов и выпускников ВУЗов, в сложных демографических условиях осуществится переход к добровольному комплектованию Вооруженных сил на контрактной основе.

От неупорядоченных изменений уголовного права, громоздкой и многочисленной правоохранительной системы, которой не доверяют граждане и которая не обеспечивает должной защиты жертв преступлений, мы перейдем к комплексной модели контроля преступности, рациональной применяющей уголовную репрессию, эффективно использующей ресурсы правоохранительных органов и на практике защищающей жителей страны от правонарушений.

К 2024 году реализация проекта «Безопасная Россия» даст следующие результаты:

- уровень боевой подготовки и боеспособности Вооруженных сил возрастет за счет контрактного комплектования;
- время и ресурсы правоохранительных структур городского и районного уровней будут высвобождены для предотвращения правонарушений и борьбы с преступностью за счет отказа от избыточного контроля, статистической отчетности и формального подхода к организации работы;
- независимый единый учет обращений граждан, их автоматизированный анализ и регулярные виктимизационные опросы позволят отслеживать реальное состояние преступности, выявлять региональные и локальные угрозы безопасности и реагировать на них;
- контроль за качеством и законностью правоохранительной деятельности усилен за счет усиления надзора прокуратуры, передачи прокуратуре расследования должностных преступлений, установления нового баланса полномочий органов прокуратуры;
- уголовная репрессия, являющаяся одним из наиболее дорогостоящих для общества способов реагирования на правонарушения, будет использоваться с разумной экономностью за счет более широкого использования санкций, не связанных с лишением свободы;
- стихийное и бессистемное законотворчество в сфере уголовного правосудия будет прекращено;
- решения об изменениях в сфере уголовного правосудия будут опираться на данные, полученные современными методами криминологической науки и за счет широкого привлечения независимой экспертизы;
- приоритетом в работе пенитенциарной системы вместо изоляции правонарушителей станет их ресоциализация. Это позволит преодолеть негативные последствия лишения свободы в виде дезадаптации заключенных и усвоения ими криминальной культуры, которые являются одной из причин рецидивов преступлений после освобождения.

Результаты:

- комплектование армии осуществляется на контрактной добровольной основе;

- уровень безопасности граждан по данным виктимизационных опросов вырастет по сравнению с уровнем первоначального виктимизационного опроса, проведенного в первый год реализации программы (требует измерения);
- тюремное население к 2024 году снизится с 627,7 тыс. человек до 514–564 тыс. человек;
- численность сотрудников полиции снизится с 515 до 400 на 100 тыс. населения;
- доля обратившихся в полицию от общего числа пострадавших от разных видов краж возрастет с 40–54 % до 47–63 % к 2024 году.

2. Перейти на полностью контрактное комплектование рядового состава Вооруженных сил

2.1. Осуществить постепенное сокращение штатной численности военнослужащих Вооруженных сил РФ до 800 тыс. чел. с соответствующей корректировкой организационно-штатной структуры Вооружённых сил.

2.2. В течение ближайших трёх лет ежегодно вместо 50 тыс. тыс. чел. призывников принять такое же количество контрактников.

Результаты:

- к 2021 году комплектование Вооруженных сил России осуществляется полностью на контрактной основе;
- к 2024 году боеспособность и организационно-штатная структура Вооруженных сил приводятся в полное соответствие с современными вызовами, отпадет потребность в компромиссах, определявшихся спецификой работы с призывным контингентом.

3. Перераспределить ресурсы в правоохранительной системе с бюрократических функций на непосредственную борьбу с преступностью

3.1. Сокращение количества показателей работы правоохранительной системы — с 21 до 7, из которых 3 будут определяться Президентом и министром

внутренних дел, 2 — главой субъекта федерации, 2 — главой муниципального образования.

3.2. Выведение из МВД непрофильных функций (выдача паспортов и водительских прав, ведомственная медицинская служба) и перераспределения задач, не связанных непосредственно с охраной общественного порядка и безопасности от аттестованных сотрудников к гражданским служащим.

3.3. Проведение цифровой трансформации в органах прокуратуры.

3.4. Проведение экспериментов на уровне муниципальных образований (на этапе до 2024 года в городах от 50 тыс. до 1 млн жителей по их инициативе) по созданию муниципальной милиции.

3.5. Укрепление позиции прокуратуры как инструмента контроля над правоохранительными органами, через передачу в прокуратуру функции расследования должностных и коррупционных преступлений сотрудников правоохранительных органов.

3.6. Исключение из объектов контроля при осуществлении прокуратурой надзора за соблюдением федерального законодательства (общий надзор) коммерческих и некоммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей. Поэтапное ограничение функций прокуратуры контролем за законностью следствия и представительством государства в суде.

3.7. Создание независимого инструмента оценки общественной безопасности и уровня преступности путем регулярного проведения виктимизационных опросов в соответствии с общепризнанными мировыми стандартами.

Результаты:

- к 2019 г. система оценки изменена, к 2024 г. не менее 4 показателей автоматически формируются на основе данных, собираемых в реальном времени;
- после введения в промышленную эксплуатацию ГАС «Правовая статистика» доля данных, собираемых

однократно в централизованную базу, в течении двух лет вырастет до 100 %;

- затраты на правоохранительную деятельность в результате вывода непрофильных функций сокращаются на 5 % или на 45 млрд руб. в ценах 2017 г.;
- раз в год проводится виктимизационный опрос на выборке не менее 20 000 человек, публикуются инструментарий и первичные данные каждого проведенного опроса.

4. Осуществить гуманизацию уголовной политики, нацеленную на укрепление личной безопасности граждан

4.1. Ограничение использования лишения свободы как инструмента воздействия на правонарушителей путем:

- декриминализации «предпринимательских» преступлений;
- законодательное ограничения на досудебный арест;
- реализации в уголовном праве принципа отказа от лишения свободы за ненасильственные преступления;
- расширение возможностей освобождения от уголовной ответственности в случае компенсации причиненного вреда;

4.2. Нормативное и техническое обеспечение публикации дезагрегированных анонимизированных данных о преступности, деятельности правоохранительных органов, судимости, работе пенитенциарной системы для криминологического анализа

- Внедрение и запуск информационной системы Генпрокуратурой ГАС «Правовая статистика»

Результаты:

- тюремное население в течение года после принятия поправок в УК и УПК (без изменений норм Уголовного Кодекса и Постановлений Пленума Верховного суда по наркотическим преступлениям) снизится на 4–8%, а к 2024 году — на 10–15 %;

- к 2018 году дезагрегированные данные публикуются ежегодно, к 2020 году — состав публикуемых данных увеличен на 50 % и публикуется ежемесячно, к 2024 году обеспечено ежесуточное обновление данных;

5. Начать модернизацию системы исправительных учреждений и переход от изоляции к ресоциализации заключенных

5.1. Разгрузка СИЗО и пенитенциарных учреждений за счет: введения ограничений на помещение в СИЗО сверх лимита наполняемости; применения мер пресечения, не связанных с лишением свободы с момента вынесения приговора до его вступления в законную силу; создания возможностей для самостоятельного приезда осужденного к месту отбывания наказания; расширения оснований и упрощения процедуры УДО; расширения возможностей для замены неотбытой части срока наказанием, не связанным с лишением свободы.

5.2. Гуманизация условий содержания как необходимая основа для программ ресоциализации заключенных, включая: расширение использования режимов отбывания наказаний с наименьшим уровнем изоляции, отмену избыточных бытовых ограничений для заключенных, установленных в правилах внутреннего распорядка, повышение доступности медицинской помощи и пр.

5.3. Модернизация сети и инфраструктуры пенитенциарных учреждений для приведения их в соответствие с задачами ресоциализации: закрытие учреждений в отдаленных и труднодоступных местностях, создание новых учреждений (включая места для отбывания наказаний осужденными женщинами) для реализации принципа отбывания наказания вблизи от места обычного жительства, переход от барачного к кубриковому расселению, установление разных режимов изоляции и доступа в соответствии с разным функционалом пространства исправительных учреждений.

5.4. Обеспечение условий для поддержания социально значимых связей заключенных за счет ограничений на отправку осужденных отбывать наказание вдали от места обычного проживания, легализации мобильных телефонов в местах лишения свободы, расширения

использования интернета заключенными (в том числе для получения образования).

5.5. Реорганизация труда заключенных в целях повышения его вклада в процесс ресоциализации, в частности: привлечение инвесторов для создания современных и качественных рабочих мест для заключенных, приведение условий труда заключенных в соответствие с требованиями трудового законодательства, установление минимального размера оплаты труда.

5.6. Создание инструментов ресоциализации осужденных, включая службу пробации, схемы «социальных лифтов» для осужденных к лишению свободы, программы помощи в ресоциализации после освобождения.

5.7. Превращение ФСИН в гражданское ведомство, реализующее приоритетную задачу ресоциализации, путем: передачи гражданским специалистам всех функций (включая руководство пенитенциарными учреждениями), за исключением функции охраны и обеспечения безопасности учреждений, персонала и осужденных; совершенствования кадровой политики путем введения конкурсного отбора на должности руководителей пенитенциарных учреждений (с правом руководства регионов утверждать начальников пенитенциарных учреждений) и модернизации системы профессиональной подготовки сотрудников; изменение системы оценки ФСИН, ее отдельных подразделений, учреждений и сотрудников с тем, чтобы стимулировать работу по ресоциализации осужденных.

Результаты:

- ни в одном СИЗО не содержится заключенных сверх лимита наполняемости;
- приняты изменения в УК и УИК, расширяющие использование режимов отбывания наказания с наименьшим уровнем изоляции, внесены изменения в правила внутреннего распорядка пенитенциарных учреждений и иные подзаконные акты, касающиеся быта заключенных;
- выполняется план по модернизации и реконструкции пенитенциарных учреждений;

- число приговоренных лиц, которые ранее осуждались к лишению свободы и имели неснятые/непогашенные судимости, будет ниже 22 % от всех приговоренных в течение года;
- доля сотрудников, получающих надбавки за спец. звания, снизится до 20 % списочного состава;
- доля должностей руководителей, назначающихся по конкурсу, вырастет с 0 до 100 %.

3.5. Устойчивая макроэкономика, финансовая и бюджетная система

Цель — сформировать стабильные макроэкономические условия, расширить возможности и сохранить устойчивость финансовой и бюджетной системы, обеспечить ресурсами стратегические проекты развития

От стагнации темпов экономического роста мы перейдем к росту на 3,5–4,0 % в год, добьемся предсказуемо низкой инфляции, от дискреционных решений в наращивании бюджетного дефицита перейдем к последовательности и предсказуемости бюджетной политики, сформируем устойчивый механизм трансформации сбережений в инвестиции.

Среднегодовые темпы роста в реальном выражении, г/г

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ВВП	–0,2	1,7	2,7	3,0	3,6	3,6	3,6	3,7	3,9
Промышленное производство	1,1	2,2	3,0	3,7	3,5	3,3	3,0	2,8	2,9
Инвестиции	–2,0	2,0	4,0	5,2	6,1	6,6	6,6	6,6	6,4
Оборот розничной торговли	–5,2	1,6	3,1	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7	3,8
Реальная заработная плата	0,6	1,4	4,1	2,5	3,9	3,8	3,6	3,6	3,8
Реальные располагаемые доходы	–5,9	1,2	2,8	2,1	3,2	3,2	3,3	3,3	3,5
Экспорт товаров	3,2	2,1	2,7	2,7	4,0	2,8	2,9	3,0	3,1
Импорт товаров	0,9	4,3	4,2	3,9	3,8	3,8	3,6	3,6	3,5

Результатом реализации политики по поддержанию стабильной макроэкономики, устойчивой финансовой и бюджетной систем станет достижение следующих основных результатов:

- инфляция будет поддерживаться на устойчивом уровне не более 4 %;
- финансовый сектор будет эффективно трансформировать сбережения в инвестиции, необходимые для реализации стратегии; соотношение активов всех небанковских финансовых организаций и ВВП повысится с 9 % до 20 %.
- сбалансированная бюджетно-налоговая политика обеспечит реализацию приоритетов стратегии; уровень государственного долга не превысит 10% ВВП в 2024 г. по сравнению с 13,2 % в 2016 г.;
- среднегодовые темпы экономического роста составят около 4 % и будут превышать среднемировые.

1. Достичь и удерживать инфляцию на уровне не выше 4 %

1.1. Таргетирование инфляции на уровне не выше 4 % и сохранение плавающего курса рубля без проведения интервенций, направленных на корректировку курса, за исключением ситуации, угрожающей финансовой системе.

1.2. Сбалансированное управление ключевой ставкой для стабилизации инфляционных ожиданий и уменьшения долгосрочных ставок кредитования за счет снижения премии за риск.

1.3. Корректировка процентной политики в зависимости от показателей сбалансированности бюджета. При этом с каждым процентным пунктом ВВП дефицита бюджета ключевая ставка будет увеличиваться на некоторую величину сверх того значения, которое требовалось бы для достижения цели по инфляции при сбалансированном бюджете.

1.4. Минимизация влияния неподконтрольных денежным властям инфляционных факторов на динамику общего индекса потребительских цен за счет дополнительного ограничения денежного предложения в момент индексации или повышения регулируемых цен и тарифов, ставок акцизов или других косвенных налогов, заработных плат в бюджетном секторе.

1.5. Формирование у экономических агентов ожиданий низкой инфляции, соответствующей целевым значениям инфляции Банка России за счет повышения доверия к политике Банка России как к институту, выполняющему

свои обещания и открытому к объяснению своих решений.

Результаты:

- инфляционные ожидания экономических агентов не отклоняются от целевого уровня инфляции Банка России;
- снижение номинальных процентных ставок по кредитам нефинансовому сектору в рублях на срок более года до 6-7 % годовых;
- соотношение долго- (свыше 3 лет) и краткосрочных обязательств банковской системы вырастет с 0,16 до 0,22.

2. Завершить оптимизацию банковского сектора, расширить небанковский финансовый сектор

2.1. Прекращение дискриминации небанковского финансового сектора по сравнению с банковским, повышение уровня защиты инвесторов и их информирования, устранение препятствий для развития новых инструментов, соответствующих инвестиционным предпочтениям населения.

2.2. Формирование системы компенсационных фондов, страхующих нерыночные риски граждан на финансовом рынке.

2.3. Усиление стимулов к выплате дивидендов, в том числе за счет привязки возможности реализации и размеров бонусных программ менеджеров к факту выплаты дивидендов и к размеру таких выплат, а также за счет ужесточения требований листинга и введения дополнительных преимуществ для высших котировальных листов.

2.4. Внедрение специальных составов судов с судьями должной квалификации в сфере финансов, распространение практики деятельности финансового омбудсмена на все сегменты небанковского финансового сектора.

2.5. Придание активам рыночной оценки для использования в качестве залога, в том числе за счет организации биржевой торговли соответствующими инструментами, упрощения выпуска и обращения складских расписок.

2.6. Устранение законодательных ограничений для формирования национального рынка современных продуктов в области коллективных инвестиций, таких, как биржевые паевые инвестиционные фонды, биржевые инвестиционные фонды недвижимости и других, позволяющих использовать преимущества коллективных инвестиций и биржевых технологий при заключении сделок и расчетов с паями данных фондов.

2.7. Устранение правовых препятствий для массового выпуска и свободного обращения инновационных финансовых продуктов и услуг (продукты с полной или частичной защитой капитала; структурные продукты; дефолтные деривативы).

2.8. Создание открытой архитектуры продаж финансовых продуктов с использованием современных финансовых технологий.

2.9. Совершенствование стимулов для использования финансового рынка как источника долгосрочных инвестиций, оптимизация структуры привлекаемого капитала за счет ужесточения требований к процедурам поглощения публичных корпораций, введения ограничений на приобретение крупных пакетов акций корпорациями с государственным участием.

2.10. Модернизация системы регулирования и надзора финансового сектора с помощью постепенного выхода регулятора из капиталов поднадзорных организаций, формирования современной модели поведенческого надзора, перехода к надзору на основе содержательных оценок, внедрения мотивированного суждения и соответствующих компенсирующих механизмов, делегирование части регулятивных полномочий саморегулируемых организаций, выдачи писем о невмешательстве.

2.11. Устранение законодательных препятствий для развития синдицированного кредитования.

2.12. Развитие пропорционального регулирования финансовых посредников за счет снижения регуляторного давления на малые кредитные организации за счет сокращения для них количества обязательных нормативов.

2.13. Переход полностью к электронному документообороту во взаимодействии регулятора и участников финансового рынка.

2.14. Ужесточение лимита на кредитование аффилированных заемщиков, наделение Банка России полномочиями по вынесению мотивированного суждения при определении наличия связанности, ограничение кредитования компаний с неизвестными бенефициарами.

Результаты:

- соотношение долгосрочных инвестиций, привлеченных российскими предприятиями на внутреннем рынке ценных бумаг, и совокупного объема инвестиций в основной капитал увеличивается с 0,1 до 0,2;
- соотношение доходов от собственности к сумме всех доходов наемных работников и всех социальных трансфертов увеличивается с 0,1 до 0,25;
- соотношение финансовых активов домохозяйств и ВНД вырастает с 0,6 до 1,3;
- доля России в мировом рынке капитала по объему биржевой торговли акциями увеличивается с 0,1 % до 1,0 %.

3. Привести налоговую и бюджетную политику в соответствие с внешними условиями и задачами развития

3.1. Изменение структуры госрасходов при одновременном проведении системной бюджетной консолидации, затрагивающей и налоги, и расходы.

3.2. Плавное снижение в период 2017–2018 гг. доли непроизводительных расходов при сохранении текущих налоговых условий для удержания дефицита бюджета расширенного правительства — не выше 2–2,5 % ВВП.

3.3. Поддержание в период 2019-2024 гг. непроцентных расходов бюджетной системы на уровне 33,0-33,5% ВВП, что в свою очередь позволит соблюсти баланс между необходимостью, с одной стороны, обеспечивать потребности граждан в образовании и здравоохранении, социальной поддержке, общественной безопасности и т.п., а с другой стороны, сохранять достаточно благоприятные условия для ведения бизнеса.

3.4. Осуществление бюджетного маневра в пользу увеличения инвестиций в человеческий капитал и транспортную инфраструктуру, что позволит увеличить производительные расходы уже к 2024 году до среднего уровня развитых стран и сформировать условия долгосрочного устойчивого развития экономики. При этом увеличение производительных расходов за счет сокращения непроизводительных расходов (на оборону и правоохранительную систему, государственное управление и социальную политику) в полном объеме невозможно в силу традиционно высокого запроса российского общества на перераспределение доходов и предоставление общественных благ, а также вследствие изменившихся геополитических условий.

3.5. Использование консервативного подхода к планированию расходов, снижение бюджетных рисков. Осуществление перехода к устойчивому бюджетному правилу с тем, чтобы уменьшить зависимость российской экономики от внешнеэкономической конъюнктуры. При определении уровня расходов целесообразно сохранение привязки к цене на нефть.

3.6. Стабилизация первичного дефицита около нулевого уровня начиная с 2020 г., что предусматривает необходимость изменения отдельных параметров налоговой системы (п.3.8-3.11). При отклонении цен на нефть ниже заложенных в целевом сценарии долгосрочного социально-экономического прогноза возможно временное наращивание дефицита и привлечение дополнительного долгового финансирования под предлагаемые структурные и институциональные реформы.

3.7. Закрепление в стратегических документах динамики совокупного государственного долга (федерального и регионального) в процентах к ВВП, не допуская его прироста сверх 5 % ВВП за период 2018–2024 гг. Законодательное ограничение уровня государственных и муниципальных заимствований предельным размером затрат на обслуживание долга.

3.8. Завершение начатого в 2015 г. налогового маневра в нефтегазовом секторе, предусматривающего снижение до нулевого уровня величины экспортной

пошлины на нефть и нефтепродукты с одновременным повышением НДПИ таким образом, чтобы повышением его ставки были полностью компенсированы как снижение ставок вывозной таможенной пошлины, так и рост прибыли ВИНК от продажи нефти на внутренний рынок, обусловленный ростом внутренних цен до уровня мировых за вычетом издержек на транспортировку. Отмена экспортной пошлины является единовременной, производится в 2019 г., с введением субсидии для компенсации потерь, связанных с модернизацией. Данная субсидия вводится одновременно с началом налогового маневра в 2019 г., далее на протяжении 6 лет она равномерно уменьшается вплоть до полной отмены в 2024 г. Критерием распределения субсидии между НПЗ является объем производства бензина. Изменения величины акциза на нефтепродукты не предполагается. Проведение эксперимента по использованию НДД.

3.9. Постепенная отмена неэффективных налоговых льгот, не соответствующих современным целям государства. К числу таких льгот относятся, в частности, освобождение от налогообложения процентных доходов по банковским депозитам физически лиц; повышающий коэффициент к основной норме амортизации по основным средствам, являющимся предметом договора финансовой аренды (лизинга); нулевая ставка налога для сельхозтоваропроизводителей и рыбохозяйственных организаций от деятельности, связанной с реализацией произведенной ими сельскохозяйственной продукции, в том числе переработанной (предлагается постепенное повышение ставки); нулевая ставка налога для дивидендов, получаемых российскими организациями при «стратегическом участии» в капитале компаний.

Переход к концепции «основного жилья» при предоставлении освобождения от налога на доходы физических лиц доходов от реализации жилья, находившегося в собственности налогоплательщика более 5 лет: освобождение не применяется, если квартира или дом не являются единственным жильем продавца. Одновременно льготы по налогу на доходы физических лиц также должны распространяться только на основное жилье для каждого

налогоплательщика по месту его фактического проживания, носить адресный характер, а не предоставляться широким «льготным» категориям.

3.10. Оценка эффективности функционирования территорий с льготными режимами налогообложения (особые экономические зоны, территории опережающего развития, региональные инвестиционные проекты, специальные инвестиционные контракты), упразднение неэффективных «особых территорий», упразднение или унификация конкурирующих между собой территориальных налоговых режимов. Следует оставить несколько режимов, наиболее соответствующих целям развития регионов, с учетом особенностей конкретных регионов.

3.11. Совершенствование налогового администрирования за счет повышения собираемости налогов, борьбы с уклонением от налогообложения, повышения эффективности налогового контроля (упрощение и ускорение процедур, снижение административной нагрузки на налогоплательщиков при проведении налоговых проверок, сокращение ресурсов, которые требуются ФНС для проведения проверок, в т. ч. путем дальнейшей информатизации процедур), совершенствования существующих инструментов налогового законодательства (трансфертное ценообразование, консолидированная группа налогоплательщиков, контролируемые иностранные компании); адаптации налогового законодательства к новым бизнес-реалиям (совершенствование законодательства о налогообложении электронной коммерции, гибридных инструментов), развития международного обмена информацией.

Результаты:

- поддержание расходов на уровне около 34 % ВВП в период 2019–2024 гг.;
- перераспределение в пользу производительных расходов (изменение 2024 к 2017): на образование — рост с 3,6 % до 4,4 % ВВП, на здравоохранение — рост с 3,3 % до 4,0 % ВВП, на национальную экономику — рост с 4,4 % до 4,6 % ВВП;

- отмена вывозной таможенной пошлины на нефть и нефтепродукты;
- стабилизация первичного дефицита в среднем около нулевого уровня;
- изменения параметров налоговой системы не приводят к усилению дифференциации доходов регионов.

Реализация описанной бюджетно-налоговой политики позволит сформировать следующую структуру консолидированного бюджета (% ВВП):

	2017	2018	2019	2020	2024	2024 к 2017
Доходы, всего	**33,1**	**32,7**	**33,1**	**33,1**	**33,2**	**0,1**
Налоговые доходы	*28,3*	28,0	28,4	28,4	28,7	**0,4**
Расходы, всего	**35,5**	**34,9**	**34,4**	**34,1**	**34,0**	**-1,4**
Общегосударственные вопросы	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9	**-0,4**
Национальная оборона	3,3	3,0	2,9	2,9	2,8	**-0,5**
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,4	2,2	2,0	2,0	1,8	**-0,6**
Национальная экономика	4,4	4,6	4,6	4,6	4,6	**0,2**
в т.ч.: Сельское хозяйство	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	**0,0**
Дорожное хозяйство	1,4	1,6	1,7	1,8	2,0	**0,6**
Транспорт	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	**0,2**
Образование	3,6	3,6	3,8	3,9	4,4	**0,8**
Здравоохранение	3,3	3,5	3,7	3,7	4,0	**0,7**
Социальная политика	13,0	12,6	12,2	12,0	11,7	**-1,3**

Другие расходы	2,1	2,0	2,0	2,0	2,1	**0,0**
Обслуживание государственного долга	1,1	1,1	1,1	1,0	0,7	**-0,4**
Недостаток доходов*	**-1,3**	**-1,0**	**-0,2**	**0,0**	**-0,1**	**1,1**
Дефицит	**-2,4**	**-2,1**	**-1,3**	**-1,0**	**-0,8**	**1,6**

* Для обеспечения нулевого первичного дефицита (без учета расходов на обслуживание государственного долга)

Примечание: бюджетный маневр «34+» вполне соответствует как требованиям обеспечения долгосрочного экономического роста, так и финансовым возможностям бюджета, имея необходимый запас бюджетной устойчивости, чтобы в случае отклонения цен на нефть ниже заложенных в прогнозе позволить временно финансировать реформы за счёт наращивания дефицита (объем совокупного (федерального и регионального) госдолга вырастет незначительно с 15,9% ВВП в 2017 г. до 16,2% ВВП в 2024 г.). При этом расчетный размер Резервного фонда на конце 2024 г. может составить порядка 11,2% ВВП.